

Økonomisk analyse

Leirfjord kommune

2025

UND1014

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Leirfjord kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2024 til mars 2025.

Trondheim, 18. mars 2025

Wenche Holt

Oppdragsansvarlig revisor

Merete Lykken og Mette Sandvik

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført undersøkelsen på oppdrag fra kontrollutvalget i Leirfjord kommune. Bestillingen var tredelt og omfattet en økonomisk analyse av regnskapsåret 2023, en vurdering av budsjettoppfølgingen for 2023, og til sist en kartlegging og beskrivelser for budsjettprosessen 2024. Første og siste del er utført som en undersøkelse uten fastsatte revisjonskriterier, mens gjennomgangen av budsjettoppfølging for 2023 er utført med vurdering mot utledede kriterier.

For å kunne belyse hvordan ansatte og politikere opplevde budsjett- og regnskapsprosessen for 2023, samt kartlegge budsjettprosessen for 2024 er det gjennomført intervjuer med kommunedirektør og kommunalsjefene. Det er også sendt ut en spørreundersøkelse til formannskapetets syv faste medlemmer. Det kom inn kun to svar fra formannskapetets medlemmer, som nok ikke er nok grunnlag til å foreta vurderinger ut ifra. Noen svar er likevel tatt med i rapporten. I tillegg er det foretatt dokumentanalyse. Kommunedirektør har fått foreløpig rapport til uttalelse, og uttalelsen er vedlagt rapporten i helhet.

Kartlegge årsaken til negativt netto driftsresultat for 2023

Analysen er tredelt, det er utført en analyse av nøkkeltall, en avviksanalyse av forbruk 2023 regnskap mot budsjett, og avslutningsvis presenteres status for kommunens økonomiske bærekraft og handlingsevne. Funn i analysen viser at det er flere forhold som har blitt akkumulert i 2023. Forhold som kan trekkes fram er urealistisk budsjett, mangel på delegering av ansvar og opplæring av virksomhetsledere og kommunalsjefer, skifte av personer i nøkkelroller, fravær av økonomisk spesialkompetanse i kommunen og at samarbeidet med økonomiavdelingen i Alstahaug ikke har fungert godt nok. Det var et for høyt kostnadsnivå, deriblant var det ikke budsjettert med en stor faktura fra KLP som kom på slutten av året, samt at det var budsjettert med forventede inntekter som uteble.

Analyse av nøkkeltall gir en pekepinn på at Leirfjord ikke når sine vedtatte nøkkeltall, noe som kommunedirektøren også har omtalt som utfordring i budsjett- og økonomiplan for 2024 – 2027. Fortsettes disponeringen ut over kommunens handlingsrom, vil det etter hvert bli nødvendig å ta ned utgiftene på tjenesteområdene.

Er kommunens rutiner for budsjettoppfølging fulgt i 2023?

For å finne svar ble det utledet kriterier til problemstillingen. Kommuneloven stiller krav til budsjettprosessen og budsjettoppfølging. Leirfjord har også egne vedtatte reglement på området.

Rutinen for rapportering til politikerne synes i utgangspunktet å være fulgt slik den var forutsatt i økonomireglementet og ifølge kommuneloven. Forholdene som etter revisors vurdering har medvirket til mangelfull budsjettoppfølging i 2023 er at det har vært svikt i intern rapportering, at det ikke var et realistisk budsjett for 2023, samt utfordringer med samarbeidet med felles økonomikontor i Alstahaug.

Revisor konkluderer med at kommunen ikke hadde et realistisk opprinnelig budsjett for 2023, samt at budsjettoppfølgingen gjennom året ikke var god nok. Dette er nok vesentlige faktorer til at det gikk så galt. At det vedtas bevilgninger gjennom året uten vurdering av økonomiske konsekvenser, er også med og bidrar til redusert handlingsrom til andre nødvendige tiltak.

Uklarheter mellom kommunedirektør og økonomiavdelingen i 2023 kan ha bidratt til utilstrekkelig budsjettoppfølging, særlig med hensyn til avklaring av roller og ansvarsfordeling når det gjaldt grad av deltagelse i budsjettoppfølging.

Revisor mener også at det å ikke ha egen ansatt økonomirådgiver/controller som kan bistå kommunedirektør, kommunalsjefer og politikere i budsjettstyring sannsynligvis kan ha bidratt til at kommunen selv ikke har hatt en overordnet kontroll på forventede inntekter og utgifter.

Kartlegging rutiner og system med budsjettarbeidet for 2024

Denne delen er en kartlegging av rutiner og system som er tatt i bruk med budsjettarbeidet for 2024. Det er foretatt forbedringer i både rutiner og systemer fra 2023 til 2024. Kommunen har blant annet tatt i bruk budsjettstyringsverktøyet Framsikt for første gang i budsjettprosessen for 2024. En annen stor endring er at kommunalsjefene har fått delegert budsjettansvar i 2024, samt at virksomhetslederne har fått opplæring i budsjettansvar og økonomirapportering.

I og med at Leirfjord ikke har egen økonomirådgiver/ Controller legges økonomiske utredninger og analyser i budsjettprosessen i hovedsak til kommunedirektør og kommunalsjefer, som nok har annen fagkompetanse enn økonomistyring.

Etter det revisor kan se, har kommunen økonomireglement som angir styringsinformasjon om budsjettprosessen, tidshjul og administrativ rapportering til kommunedirektør. Det er også implementert noen rutiner i Framsikt, men mulighetene i Framsikt er mange, og systemet er

nok fortsatt under utvikling når det gjelder rutiner for budsjettoppfølging, både internt, og utforming.

Rapporten fra Telemarkforskning gir 10 anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser og politisk styring og eierskap til prosessene i en kommune. Budsjetttrundskrivet for 2024 angir politisk involvering i Leirfjord kommune, som i stor grad oppfyller anbefalingene. Det er nok heller innholdet og forståelsen av regnskap, bevilgninger og økonomiske handlingsrom som kan bli bedre.

Når det gjelder politikeres involvering i budsjettprosessen, er det opplysninger som tyder på det er behov for mer opplæring, både for hvilke krav som stilles til utredning av saker før politisk behandling og i bruk av Framsikt, herunder mulighetene som ligger i politikermoduleen. Politikerne har ingen opplæring i utredning av alternative løsninger, nye bevilgninger og mulige konsekvenser for andre områder i kommunen. Når det er sagt, så er det viktig å trekke fram at politikerne nå har fått et rimelig godt arbeidsverktøy i politikermoduleen i Framsikt til å lage endringsforslag, og stille spørsmål til administrasjonen. Arbeidsverktøyet tilfredsstiller i stor grad den 10. anbefalingen fra Telemarkforskning som er:

- ✓ *Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag*

Revisor har med bakgrunn i undersøkelsen utarbeidet anbefalinger som kan bidra til forbedring. Revisor foreslår følgende forbedringspunkter der kommunedirektøren:

- bør vurdere å få på plass økt kompetanse på økonomi i administrasjonen
- bør involvere felles økonomikontor jamfør mulighetene i inngått leveranseavtale
- bør i større grad tydeliggjøre utfordringer, forslag til løsninger og konsekvenser av mulige utfall i regnskapsrapporteringen og andre saker av økonomisk betydning i saksutredninger
- bør legge bedre til rette for en mer strukturert opplæring av politikere på områdene:
 - innhold i kommuneloven,
 - grunnopplæring i budsjettarbeid generelt
 - delegering av ansvar og rolleforståelse
 - saksbehandling i folkevalgte organer, herunder betydning av innhold i en saksvurdering,
 - økt bruk av mulighetene som ligger i politikermoduleen i Framsikt
- bør arbeide med å skape en felles forståelse blant politikere og ansatte for kommunens behov for tiltak framover for å få en balansert økonomistyring.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Sammendrag.....	3
Innholdsfortegnelse	7
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling	9
1.2 Bakgrunn for undersøkelsen.....	9
1.3 Metode og avgrensning	10
1.4 Uttalelse om rapport	11
1.5 Om temaet	11
2 Analyse av regnskap 2023	13
2.1 Innledning til analysen.....	13
2.1.1 Årsavslutning 2023	13
2.1.2 Analyse nøkkeltall	15
2.1.3 Avviksanalyse	18
2.1.4 Kommunal økonomisk bærekraft	24
2.1.5 Investeringsregnskapet.....	27
3 Er rutiner for budsjettoppfølging fulgt i 2023?	28
3.1 Revisjonskriterier	28
3.2 Faktadel	30
3.2.1 Regnskap- og tertialrapportering	31
3.2.2 Informasjon og involvering politikere	36
3.2.3 Rapportering fra virksomhetsleder til kommunedirektør	36
3.2.4 Informasjon fra kommunalsjef for Oppvekst og kultur.....	37
3.2.5 Vertskommunesamarbeid HALD-kommunene	39
3.2.5 Leveranseavtale økonomi med HALD	39
4 Kartlegging av rutiner og system brukt i arbeid med budsjett 2024	41
4.1 Administrativ organisering 2024.....	41
4.2 Behandling av budsjett 2024	42
4.3 Hvordan involvere politikere i budsjettprosessen	43
4.3.1 Budsjettprosessen for 2024 Økonomi- og delegeringsreglement	45
4.3.2 Budsjett- og økonomiplan	46
4.3.3 Budsjettprosessen	46
4.3.4 Intern rapportering	47
4.3.5 Leveranseavtale økonomi med HALD	48
4.4 Framsikt	48
4.4.1 Bruk av styringsverktøyet Framsikt	48
4.4.2 Budsjett i Framsikt	49
4.4.3 Budsjettoppfølging i Framsikt.....	50
4.4.4 Opplæring i bruk av Framsikt	50

5	Sammenfattende vurdering, konklusjon og FORSLAG TIL FORBEDRING.....	52
5.1	Oppsummering regnskapsanalyse 2023.....	52
5.2	Vurdering og konklusjon budsjettoppfølging 2023	53
5.3	Oppsummering av budsjettprosessen i 2024.....	55
5.4	Forslag til forbedring.....	56
	Kilder	57
	Vedlegg 1 - Uttalelse	58

Tabell

Tabell 1.	Dekningsgrad inntekter	15
Tabell 2.	Økonomisk handlefrihet drift.....	16
Tabell 3.	Økonomisk handlefrihet investering.....	16
Tabell 4.	Likviditet	17
Tabell 5.	Soliditet	18
Tabell 6.	Bevilgningsoversikt 2.ledd fordeling av avvik.....	19
Tabell 7.	Avvik regnskap – budsjett lønn og sosiale kostnader	23
Tabell 8.	Avvik regnskap-budsjett kjøp av varer og tjenester	24
Tabell 9.	Rapportering til politikere 2023.....	32
Tabell 10.	Budsjettregulering T1- per virksomhetsområde	33
Tabell 11.	Budsjettregulering 30.10.23 per virksomhetsområde	35

Figurer

Figur 1.	Bevilgningsoversikt drift.....	14
Figur 2.	KØB Leirfjord kommune 2023	25
Figur 3.	Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	26
Figur 4.	Tidsplan for årsbudsjett og økonomiarbeid	45

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling og bakgrunnen for undersøkelsen, metode og rammeverket som fakta er vurdert opp mot.

1.1 Bestilling

Kommunestyret behandlet den 18.4.2024 interpellasjon FO 3/2024 som er grunnlaget for kontrollutvalgets bestilling.

Kontrollutvalget i Leirfjord kommune har bestilt en økonomisk analyse. Bestillingen er en frittstående bestilling utenfor plan for forvaltningsrevisjon. Formålet med undersøkelsen er å finne årsak og forklaring til merforbruket i 2023. I tillegg vil undersøkelsen omfatte kommunens arbeid med budsjettprosessen. Avslutningsvis vil undersøkelsen resultere i revisors forslag til forbedringer.

Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i sak 18/24, hvor det ble fattet følgende vedtak: «Kontrollutvalget tar prosjektplanen til etterretning (med de merknader som fremkom i møtet)».

Vedtatte problemstillinger som søkes svar på er:

- 1) Kartlegge årsaken til negativt netto driftsresultat for 2023
 - Utføres som en analyse av årsregnskapet
 - Her vil naturlige kilder være årsberetning og årsregnskap for 2023.
 - Analysen utføres uten revisjonskriterier
- 2) Er kommunens rutiner for budsjettoppfølging fulgt i 2023
 - Kilder for kriterier her vil være kommuneloven med forskrift og kommunens egne reglement.
- 3) Kartlegging rutiner og system med budsjettarbeidet for 2024
 - Kommunen har tatt i bruk styringsverktøyet Framsikt, og første budsjettplanlegging er for 2024.

1.2 Bakgrunn for undersøkelsen

Leirfjord kommune er en kommune med 2270 innbyggere (2023). I 2023 ble årsregnskapet avsluttet med et netto negativt driftsresultat på 16,4 MNOK målt mot sist regulerte budsjett. Vedtatt måltall for Leirfjord er at netto driftsresultat skal være minimum 1,75 prosent av driftsinntektene. Resultatet for 2023 viser at netto driftsresultatet endte på -5,2 prosent av driftsinntektene. Det ble brukt 7,3 MNOK ekstra av disposisjonsfondet for å redusere merforbruket. Resultat etter bruk av fond var et merforbruk på kr. 684.000.

I årsberetningen for 2023 redegjør kommunedirektør for hovedårsaken som oppgis å være sterk pris- og lønnsvekst, samt et stadig større premieavvik. Videre er det forklart avvik mellom regnskap og regulert budsjett på hovedoversiktsnivå og mer detaljert per virksomhet i årsberetningen.

1.3 Metode og avgrensning

Oppdraget er håndtert som en undersøkelse, og trenger dermed ikke å følge revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon. Revisor har likevel lagt seg nært opp til NKRFs standard RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leirfjord kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har brukt flere metoder for å samle inn data til dette prosjektet,

- Dokumentanalyse
- Regnskapsanalyse
- Intervju
- Spørreundersøkelse

Oppstart og gjennomføring av undersøkelsen

Revisor sendte oppstartsbrev til Leirfjord kommune ved kommunedirektøren, og det ble gjennomført møte med kommunedirektøren januar 2025. Det ble avtalt i møtet med kommunedirektøren at andre aktuelle ansatte som kjenner til prosessene og som anbefales å intervju, er kommunalsjef helse, omsorg og integrering (startet i stillingen 1. januar 2024), samt kommunalsjef for oppvekst og kultur (startet i stillingen mars 2015). Revisor har gjennomført intervjuer med kommunalsjefene og intervjureferat er bekreftet av dem.

Spørreundersøkelse til formannskapets medlemmer

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til formannskapets faste medlemmer for perioden 2023-2027. Tre politikere har vært medlemmer i formannskapet også perioden 2019-2023, og en har i tillegg vært vara i perioden 2019-2023. Etter to purringer var det innkommet to svar, og revisor konstaterer at det er for lite grunnlag til å gjøre vurderinger på. Revisor har valgt å ta med noen av tilbakemeldingene, som omtales i rapportens kapittel 3 og 4.

Pålitelighet av data

Referat fra intervjuer er kvalitetssikret av den som er intervjuet, og det er vedlagt kildeoversikt som viser hvilke dokumenter revisor har hentet informasjon fra.

I regnskapsanalysen er data hentet fra kommunens årsregnskaper og årsberetninger. Revisor har ikke basert analysen på KOSTRA-rapporterte¹ tall fra SSB i perioden som undersøkelsen gjelder for. Revisor begrunner valget i at det kan resultere i ulike nøkkeltall hvis endelig regnskap ikke stemmer overens med rapporterte tall fra kommunen.

Avgrensning

Bestillingen er avgrenset i vedtatte problemstillinger som betyr blant annet:

- At revisor ikke vurderer behandlingen som ligger til grunn for opprinnelig budsjettvedtak for 2023. Bestillingen gjelder budsjettoppfølging 2023, og økonomiplanen er heller ingen del av bestillingen.
- At revisor ikke har gått detaljert inn på omorganiseringsprosessen som startet opp i 2023.
- at revisor kartlegger rutiner og system bruk i arbeidet med budsjettprosessen for 2024, og ikke går inn på vurderinger om rutinene er fulgt.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Uttalelsen og endringer i rapporten som følge av denne vil omtales her.

1.5 Om temaet

Kommunelovens krav til økonomisk bærekraft

Kommuneloven §14-1 omhandler grunnleggende krav til økonomiforvaltningen; kommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Videre at det skal utarbeides samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi for lokalsamfunnets utvikling.

Kommunestyrets plikter er opplyst i kommuneloven §14-2. Kommunestyret skal vedta:

- Økonomiplanen og årsbudsjettet
- Årsregnskapene og årsberetningene
- Finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi
- Økonomireglement
- Finansreglement

¹ Alle kommuner rapporterer inn regnskapene til SSB etter KOSTRA – metoden.

I kommuneloven §14-5 omtales årsbudsjettets bindende virkning og budsjettstyring. Her kan det trekkes fram følgende plikter:

- Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.
- Kommunedirektør skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årets budsjett.

Innhold i årsregnskapet og bokføring omtales i kommuneloven §14-6. Årsregnskapene skal utarbeides i samsvar med følgende regnskapsprinsipper:

- All tilgang på og bruk av midler i året skal framgå av driftsregnskapet eller investeringsregnskapet.
- All tilgang på og bruk av midler skal regnskapsføres brutto.
- Alle kjente utgifter og inntekter i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes.
- Hvis størrelsen på et beløp er usikkert, brukes beste estimat.

I tillegg til kommuneloven er det utgitt forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap for kommuner og fylkeskommuner (7.6.2019 nr. 714) og standarder for god kommunal regnskapsskikk.

2 ANALYSE AV REGNSKAP 2023

2.1 Innledning til analysen

I dette kapittelet beskriver vi deltema 1 i en analyse av regnskapsåret 2023. I kontrollutvalgets bestilling er det spesifikt ønsket en analyse av årsaken til negativt driftsresultat i 2023. Fakta er hentet fra kommunes regnskapsrapportering løpende i 2023, årsregnskaper og årsberetninger i perioden 2019-2023. Innledningsvis presenteres fakta om kommunens administrative organisering før selve analysen. Det gjøres først en analyse av nøkkeltall, og så videre en avviksanalyse av regnskap mot budsjett, revidert budsjett og forrige år. Avslutningsvis presenteres en modell som viser kommunens økonomiske bærekraft, samt også en kort redegjørelse av investeringsregnskapet.

Kommunen var til og med 2023 administrativt organisert etter en to-nivåmodell med en strategisk ledelse bestående av kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og kultur og kommunalsjef helse og velferd. Strategisk ledelse hadde ni virksomheter.

Leirfjord har verken egen økonomisjef eller annen økonomikonsulent. Alstahaug kommune er vertskommune for felles økonomi- og regnskapskontor. Det foreligger en overordnet avtale til grunn, og det er i tillegg inngått en leveranseavtale.

Analysen omfatter i hovedsak driftsregnskapet og årsberetningen, og i mindre grad investeringsregnskapet. Vi ser på deler av investeringsregnskapet, eksempelvis når vi ser på enkeltutgifter som renter og avdrag.

Kommunens årsberetning for 2023 inkluderer en analyse av nøkkeltall og forklaringer til vesentlige budsjettavvik, både på overordnet nivå og på tjenesteområdene. Det vil da være naturlig at vi trekker inn forklaringer fra årsberetningen også her.

Hovedoversiktene fra årsregnskapet som er naturlig å ta utgangspunkt i er:

- § 5-4 bevilgningsoversikt drift 1. og 2. ledd.
- § 5-5 Bevilgningsoversikt investering 1. og 2. ledd
- § 5-6 økonomisk oversikt drift

2.1.1 Årsavslutning 2023

Årsregnskapet består av obligatoriske hovedoversikter og noter til regnskapet, og i årsberetningen er budsjettavvik forklart. Årsregnskapet for Leirfjord kommune ble avsluttet

med et netto negativt driftsresultat på kr -18 579 752. Nedenfor er bevilgningsoversikt drift etter budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4 1. ledd tatt med.

Bevilgningsoversikt drift

Bevilgningsoversikt drift jfr. §5-4, første ledd

	Regnskap 2023	Reg. budsjett 2023	Oppr.budsjett 2023	Regnskap 2022
1 Rammetilskudd	137 294 363	138 996 000	135 817 209	132 518 589
2 Inntekts- og formueskatt	60 790 328	58 090 000	57 183 000	59 424 143
3 Eiendomsskatt	8 362 853	8 404 000	8 404 000	8 304 460
4 Andre generelle driftsinntekter	241 535	260 000	260 000	161 048
5 Sum generelle driftsinntekter	206 689 079	205 750 000	201 664 209	200 408 240
6 Sum bevilgninger drift, netto	209 130 288	194 017 643	182 663 301	186 507 652
7 Avskrivninger	13 078 998	11 000 000	11 000 000	11 692 373
8 Sum netto driftsutgifter	222 209 286	205 017 643	193 663 301	198 200 025
9 Brutto driftsresultat	- 15 520 206	732 357	8 000 908	2 208 215
10 Renteinntekter	2 662 869	740 497	740 497	1 858 761
11 Utbytter	1 101 072	3 000 000	3 000 000	3 390 912
12 Gevinster og tap på finansielle omløpsmidl	-	-	-	-
13 Renteutgifter	9 847 334	7 918 532	7 918 532	4 659 327
14 Avdrag på lån	10 055 151	9 765 730	9 765 730	8 745 740
15 Netto finansutgifter	- 16 138 544	- 13 943 765	- 13 943 765	- 8 155 394
16 Motpost avskrivninger	13 078 998	11 000 000	11 000 000	11 692 373
17 Netto driftsresultat	- 18 579 753	- 2 211 408	5 057 143	5 745 193
Disponering eller dekning av netto driftsresultat				
18 Overføring til investering	-	-	-	-
19 Avsetninger til bundne driftsfond	1 213 893	448 594	557 679	4 356 575
20 Bruk av bundne driftsfond	- 3 739 238	- 1 467 346	- 1 210 127	- 2 275 684
21 Avsetninger til disposisjonsfond	-	6 884 344	5 709 591	8 493 859
22 Bruk av disposisjonsfond	- 15 370 425	- 8 077 000	-	- 4 829 556
23 Dekning av tidligere års merforbruk	-	-	-	-
24 Sum disponeringer eller dekning av netto driftsre	- 17 895 770	- 2 211 408	5 057 143	5 745 194
25 Fremført til inndecking i senere år (merforbi	683 983	-	-	-

Figur 1. Bevilgningsoversikt drift

Årsberetningen er en beskrivende status for 2023, og i tillegg gir den et bilde av utfordringer kommunen står foran framover. De viktigste momentene i årsberetningen som berører analysen og som trekkes fram er:

- Kommunedirektørens innledning og overordnet analyse, herav:
 - Utfordringer
 - Befolkning
 - Rekruttering
- Kapittel økonomi med nøkkeltall, herav inntekter:
 - Inntektsført netto premieavvik i 2023 på 19,3 MNOK.

- Disposisjonsfondet per 31.12.2023 er redusert fra 23,6 MNOK til 8,3 MNOK på grunn av inndekning av negativt netto driftsresultat.
- Utbytte fra Helgeland Kraft for 2023 var 2,3 MNOK mindre enn for 2022
- Utbetaling fra Havbruksfondet var 2,2 MNOK mindre enn utbetalt i 2022
- Analyse likviditet som viser lavere likviditetsgrad enn anbefalt de 2-3 siste årene, og konsekvenser hvis trenden fortsetter inn i 2024.

2.1.2 Analyse nøkkeltall

Kommunen har vedtatte måltall for 2023, jf. årsberetning:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter $\geq 1,75$ prosent
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter ≥ 8 prosent
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter ≥ 75 prosent

I årsberetningen er nøkkeltallene for 2023 sett i forhold til 2022. For å få et perspektiv over flere år viser tabellen nedenfor nøkkeltallanalyse for regnskapsårene 2019 – 2023. Analysen tar utgangspunkt i årsregnskapene 2019-2023.

Analysen omfatter:

- Dekningsgrad inntekter
- Økonomisk handlefrihet drift
- Økonomisk handlefrihet investering
- Likviditet
- Soliditet

Tabell 1. Dekningsgrad inntekter

Dekningsgrad inntekter	Norm	2019	2020	2021	2022	2023
Skatte- og rammetilskuddsgrad	Ingen fast norm	60%	62%	61%	57%	55%

Kilde: Årsregnskaper 2019-2023

Skatte og rammetilskuddsgrad: Beregner andel (skatteinntekter + rammetilskudd) av kommunens driftsutgifter. Graden viser hvor stor andel av driftsutgiftene som finansieres av skatt og rammetilskudd, samtidig tilsvarende hvor stor andel av driftsutgiftene som finansieres av øvrige inntekter og tilskudd.

Tabellen viser at skatter og rammetilskudd i mindre grad dekker kommunens driftsutgifter i 2023 sammenlignet med de fire foregående år. Tabellen viser at i femårsperioden har dekningsgraden årlig blitt redusert. Konsekvenser for kommunen er at driftsutgiftene i økende

grad finansieres av øvrige inntekter, tilskudd og overføringer. For Leirfjord kan man se at i løpet av perioden er forutsetningene for å komme i økonomisk ubalanse økt for hvert år.

Tabell 2. Økonomisk handlefrihet drift

Økonomisk handlefrihet drift	Norm	2019	2020	2021	2022	2023
Brutto resultatgrad	>0	-1,1%	-0,5%	-1,5%	0,6%	-4%
Netto resultatgrad	>1,75%	0,2%	0,6%	0,4%	1,6%	-5,2%
Netto finansutgifter i % av driftsinntekter	>- 2%	-2,7 %	-2,7%	-2 %	-2,3 %	-4,5%

Kilde: årsregnskaper 2019-2023

Økonomisk handlefrihet for kommuner er den økonomiske fleksibilitet en kommune har til å disponere inntekter utover sine lovpålagte oppgaver og fastsatte minstestandarder. I tabellen er det tatt med norm, og norm er hva som er anbefalt nivå for en kommune å ligge på. Netto resultatgrad = Netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter, som er en av kommunens vedtatte måltall. Som vi ser i tabellen ovenfor er den målt til -5,2 prosent, som er beregnet etter endelig avgitt årsregnskap 2023.

Kommunen har i femårsperioden ikke nådd måltallene. Økonomisk handlefrihet har vært begrenset i hele femårsperioden, tallene viser en svak bedring i 2022, som igjen ble forverret for 2023.

Økonomisk handlefrihet har sammenheng med kommunal økonomisk bærekraft som omtales i kapittel 2.1.5.

Tabell 3. Økonomisk handlefrihet investering

Økonomisk handlefrihet investering	Norm	2019	2020	2021	2022	2023
Netto lånegjeld i % av driftsinntekter	< 75%	74%	77%	84%	61%	75%
Lånegjeld per innbygger i kr		135 282	141 641	167 557	93 964	114 803

Kilde: årsregnskaper 2019-2023

Investeringer i kommuner finansieres i stor grad av en kombinasjon av bruk av egne midler som er til disposisjon, lån og tilskudd. Når lånegjeld og rentekostnader øker, bidrar dette til mindre grad av økonomisk handlefrihet også for framtidige investeringer. Økonomisk handlefrihet for investeringer kan forstås til hvor stor fleksibilitet en kommune har til å gjennomføre investeringer etter at de har dekket inn driftskostnadene til lovpålagte oppgaver.

Sammensetning av lånegjelden er omtalt i årsberetningen, og her er noen av opplysningene som er omtalt: «Kommunen har i 2023 68 prosent av rentebærende gjeld med flytende rente

med rentesats 5,1 prosent (Utgjør 69 MNOK). Øvrig lånegjeld har fastrente, herav utløper fastrenteavtalen på 1,49 prosent rente på lån 15,6 MNOK den 21.6.2024. Dette vil nok medføre noe økte renteutgifter i 2024 og framover».

Rentebærende gjeld er forklart som totalgjeld fratrasket selvfinansierende gjeld, som er videre utlån, herunder startlån fra Husbanken, Utlån til Helgelandskraft AS og gjeld tilknyttet selvkostområdene (vann, avløp og renovasjon). Ved 1 prosent økning i rente vil netto rentebærende gjeld øke med 1,5 MNOK.

Tabell 4. Likviditet

Likviditet	Norm	2019	2020	2021	2022	2023
Arbeidskapital ekskl premieavvik i % av driftsinntekter	-	11%	20%	15%	5%	-6%
Likviditetsgrad 1 omløpsmidler – kortsiktig gjeld	≥ 2	2,47	2,41	2,04	1,90	1,35
Likviditetsgrad 2 kasse og bank / kortsiktig gjeld	≥ 1	1,49	1,60	0,98	0,66	0,20

Kilde: årsberetning 2023

Likviditet sier noe om kommunens evne til å innfri sine betalingsforpliktelser på kort sikt. En likviditetsanalyse kan dekke inntil ett år, her viser analysen status per 31.12.

Arbeidskapital viser hvor mye midler man har til rådighet på kort sikt (omløpsmidler minuskortsiktig gjeld=arbeidskapital)

Likviditetsgrad 1: Er forholdet mellom virksomhetens kortsiktige gjeld og omløpsmidler (kontanter, bankinnskudd og kortsiktige fordringer). Den viser om kommunen har råd til å betale regninger og gjeld, og jo høyere likviditetsgrad jo bedre betalingsevne.

Likviditetsgrad 2: Er forholdet mellom virksomhetens kortsiktige gjeld og omløpsmidlene kontanter og bankinnskudd. Kundefordringer er tatt bort her de ikke er like lette å omsette som andre omløpsmidler. Likviditetsgrad 2 gir derfor et bilde av om kommunen klarer å betale all kortsiktig gjeld.

I årsberetningen står det: «fortsetter dette inn i 2024, vil kommunen få problemer med å innfri sine betalingsforpliktelser. Premieavvik og midler på disposisjonsfond vil også kunne påvirke likviditeten». Det er videre opplyst at per 31.12.2023 var det trukket -2, 94 MNOK av innvilget kassakreditt på -30 MNOK.

Ved beregning av likviditetsgrad 2 er det hensyntatt kasse og bank, som er de mest likvide omløpsmidlene i formelen. Til sammenligning ville samme beregning i et privat selskap inkludert selskapets kundefordringer. Kundefordringer kan overføres til et faktoringsselskap,

noe som utløser likvider raskt. Det har ikke vært noen etablert praksis i kommuner å gjøre dette.

Kommunens likviditet per 31.12. har de siste to årene pekt feil vei, og indikerer at kommunen kan komme i en situasjon hvor de ikke klarer å innfri sine betalingsforpliktelser om utviklingen ikke snur i nær framtid.

Tabell 5. Soliditet

Soliditet	Norm	2019	2020	2021	2022	2023
Disposisjonsfond i % av driftsinntektene	>8 %	7,5%	6,4%	6,5%	6,7%	0,02%
Egenkapitalprosent	>= 25%	14%	19%	22%	19%	0,2%
Netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond i % av driftsinntektene	>1 %	1,5%	2,4%	0,5%	1%	-0,04 %

Kilde: årsregnskaper 2019-2023

Soliditet: Viser hvor solid bedriften er og hvor avhengig man er av kreditorer og långivere. Størrelsen på egenkapitalen viser hvor stor andel som er finansiert av egne midler eller lån.

Soliditet sier noe om kommunens evne til å innfri forpliktelser på lang sikt. Kommunen har vedtatt måltall som ligger over norm for «disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene», de har vedtatt større eller lik 8 prosent istedenfor 5 prosent som er anbefalt. I perioden 2019 - 2023 har kommunen ligget under sitt måltall, men innenfor norm til og med 2022. For 2023 ble det meste av disposisjonsfondet brukt til å dekke inn negativt netto driftsresultat. Årsaken til at ikke alt ble benyttet, er at resterende midler på disposisjonsfondet var vedtatt brukt i 2024, og kommunen har da ikke anledning til å benytte dette for å dekke merforbruket som står i regnskapet. Fortsettes det inn i 2024 og videre med samme driftsnivå uten at inntekten økes, vil kommunen få utfordringer med sin soliditet.

Egenkapitalprosenten beregnes slik: $\frac{\text{egenkapital}}{\text{total kapital}} \times 100$ Den gir opplysninger om evne til å kunne stå stødig i vanskelige tider.

De samlede nøkkeltallene for perioden 2019-2023, viser nedadgående resultater. Nøkkeltallene viser også at den dårlige økonomien ikke er forårsaket av høyt investeringsnivå, da nøkkeltallene for lånegjeld per innbygger er lavere i 2023 enn 2019.

2.1.3 Avviksanalyse

Analysen omfatter analyse av Budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4, 2.ledd på overordnet nivå. Hoveddokument i analysen er tertialrapport 1 og 2² i 2023, årsregnskapet og

² Tertialrapport 1 og 2 omtales videre i undersøkelsen også som T1 og T2

årsberetningen for 2023. For 2023 er det rapportert på følgende virksomheter jf. Budsjett- og regnskapsforskriften § 5-4, 2.ledd:

- Leirfjord barne- og ungdomsskole
- Leland barnehage
- Leines barnehage
- Helse og velferd
- Leirfjord sykehjem
- Hjemmebasert omsorg
- Barnevern
- Teknikk og eiendom
- Kommunedirektør
- Økonomi

Analyse per enhet

Tabell 6. Bevilgningsoversikt 2.ledd fordeling av avvik

Virksomhet	Regnskap 2023*	Reg. Budsjett 2023	Budsjett 2023	R 23 - reg. B23	R23/ Reg. B23 i %	Regnskap 23- budsjett 23	R23/ B23 i %
Leirfjord barne- og ungdomsskole	40 355 215	39 807 562	36 482 562	547 653	101 %	3 872 653	111 %
Leland bhg	21 380 853	20 533 462	20 033 462	847 391	104 %	1 347 391	107 %
Leines bhg	4 730 422	4 706 693	4 771 693	23 729	101 %	-41 271	99 %
Helse og velferd	4 104 787	-966 454	4 759 659	5 071 241	-425 %	-654 872	86 %
Leirfjord sykehjem	35 257 702	33 069 099	26 750 143	2 188 603	107 %	8 507 559	132 %
Hjemmebasert omsorg	43 510 222	38 460 762	31 960 762	5 049 460	113 %	11 549 460	136 %
Barnevern	7 085 024	6 615 001	6 615 001	470 023	107 %	470 023	107 %
Teknikk og eiendom	23 367 553	22 941 873	21 931 321	425 680	102 %	1 436 232	107 %
Kommune- direktør	30 146 442	30 202 226	31 765 031	-55 784	100 %	-1 618 589	95 %
Økonomi	-209 938 221	-195 370 224	-2 406 333	-14 567 997	107 %	-207 531 888	8724 %
Sum	209 130 287	194 017 643	182 663 301	15 112 644	108 %	26 466 986	114 %

Kilde: Årsregnskap 2023

* = Netto forbruk per enhet etter bruk og avsetning til bundne fond. Bundne fondsmidler er knyttet til øremerkede tilskudd og prosjekter per enhet.

Kommentarer hentet fra tertialrapporteringen:

Leirfjord barne- og ungdomsskole:

- Lønnskostnader: Startet opp året og opparbeidet et merforbruk som her er forklart at merforbruk skyldes mye overtid og vikarbruk på grunn av varige fravær. I tillegg etterbetaling av lønnsoppgjøret 2022. Videre er det forklart med lønnsvekst og opprettelse av nye stillinger i 2023.
- Andre driftskostnader: økt antall elever, økt behov for mer differensierte lærebøker, til dels pga. økt andel elever fra andre land som er på ulikt nivå. Generell prisstigning. Strøm er utgiftsført for 13 terminer pga. periodisering, her vil det bli 12 perioder fra og med 2024. Innkjøp av inventar og utstyr til kantine (omdisponert fra investering til drift)
- På inntektssiden er det inntektstap på kr 200 000 på grunn av innføring av gratis SFO for 1. trinn fra høst 2023
- Budsjettet ble i året regulert med + 3,3 MNOK og budsjettavvik per 31.12. endte opp med et merforbruk på 1 prosent.

Leland barnehage:

- Ingen redegjørelse i årsberetningen.
- Budsjettet ble regulert med + 0,5 MNOK og barnehagen endte opp med et merforbruk på 4 prosent.

Leines barnehage:

- Ingen redegjørelse i årsberetningen.
- Budsjettet ble regulert ned med -65 000 kr. Resultatet endte omtrentlig på budsjett.

Helse og velferd

- Budsjettendring T1, med økning inntekter med 5,7 MNOK er årsaken til revidert budsjett med netto ramme -0,97 MNOK (i høyere inntekter enn utgifter). Budsjettendringen ble behandlet av kommunestyret 15.06.2023 i sak 42 og den største endringen var ny beregning av integreringstilskudd med oppjustert budsjettert inntektsøkning på 6 MNOK som i helhet er budsjettert på helse og velferd.
- Bosetting flyktninger – oppgitt i T2 at praksis har vært at tiltak ikke har vært økonomisk vurdert og medført at store utgifter ikke har blitt budsjettert. Vi går ikke videre inn på hvilke detaljerte tiltak det gjelder i analysen.
- Voksenopplæring og flyktningetjenesten har på utgiftssiden et merforbruk i forhold til budsjett 2023 på kr 16,84 MNOK, og samtidig merinntekt i forhold til budsjett på -12,18 MNOK. Netto merforbruk kr 4,66 MNOK her forklarer i stor grad merforbruk i forhold til budsjett på Helse og velferd som totalt er 4,8 MNOK.

Leirfjord sykehjem

- Innleie av arbeidskraft for å kunne ha tilstrekkelig bemanning, tjenestemottakere med utfordrende adferd, bruk av overtid. Generelt for lav grunnbemanning.
- Videre er prisstigning også en omtalt årsak.
- Skiftet ut inventar og utstyr på kjøkkenet i 2023.
- Budsjettrammen ble økt med 6,3 MNOK i året, og virksomheten endte med merforbruk per 31.12. med 2,19 MNOK i forhold til revidert budsjett. Det gir et forbruk som er 32 prosent over opprinnelig budsjett som beløpsmessig blir 8,5 MNOK.

Hjemmebasert omsorg

- Det var bemanningsutfordringer i 2023, og bruk av innleie via vikarbyrå på grunn av mangel på arbeidskraft (vikarer).
- Det var høyt sykefravær som utløste en del overtid og forskjøvet arbeidstid.
- Det ble opprettet 50 prosent stilling BPA³ uten at lønnsbudsjettet ble regulert. Nødvendig bruk av overtid, samt økt avlastningsbehov (lovpålagte tjenester).
- Medisiner og medikamenter var budsjettet med kr 0 for 2023, selv om det er behov for budsjett på området.
- Hjemmetjenesten leaser tjenestebiler for tre år av gangen. Avtalen gikk ut i 2023 og det er ekstra kostnader med ny leasingavtale.
- Virksomheten er avhengig av å kjøpe tjenester fra private til ressurskrevende brukere og avlastningstilbud. Utgiften er en vesentlig del av merforbruket i 2023.
- Det er et totalt merforbruk på utgiftssiden på 7,5 MNOK mer enn budsjett, mens på inntektssiden er inntektene -2,45 MNOK mer enn budsjettet. Dette ender i et netto merforbruk på 5 MNOK som i stor grad skyldes bemanningsutfordringer og kjøp av tjenester fra private (opplyst i årsberetningen).

Barnevern

- Leirfjord kommune er vertskommune for samarbeid barnevernstjenesten Ytre Helgeland.
- 2023 har vært et krevende år knyttet til bemanning og rekruttering
- Merforbruket på 0,5 MNOK i 2023 er knyttet til lønnsvekst, kostnader til programvare og prisvekst.

³ BPA er en forkortelse for brukerstyrt personlig assistanse

Teknikk og eiendom

- Virksomhetsleder og avdelingsingeniør har sluttet i løpet av året. Fagleder ble i desember konstituert som virksomhetsleder.
- Det har pågått utredning av interkommunalt samarbeid innenfor landbruk i 2023.
- Det er gjennomført omfattende vedlikehold på kommunale bygg, veier og anlegg.
- Merforbruk på utgiftssiden er 9,3 MNOK mer enn budsjett, mens på inntektssiden er inntektene -8,86 MNOK mer enn budsjettet. Netto merforbruk på enheten er 0,4 MNOK (Budsjettet er regulert i året med + 1 MNOK).
- Av merforbruket både på utgifts- og inntektssiden er 7 MNOK knyttet til tilskudd og utbetaling av midler til bredbånd.

Oppsummering på enhetsnivå

Det er virksomheter her som peker seg ut med større avvik mellom regnskap og budsjett, og det er helse og velferd, Leirfjord sykehjem og hjemmebasert omsorg. Det er til dels flere årsaker til merforbruket i 2023, også forklart i årsberetningen, oppsummert:

- Økt innleie av arbeidskraft og økt kjøp av tjenester fra private på grunn av bemanningsutfordringer
- Mangel på økonomiske vurderinger av tiltak
- Manglende budsjettreguleringer gjennom året
- Prisstigning
- Innkjøp av inventar, utstyr og programvare utover budsjett

Detaljnivå – per art/konto

Det er enkelte poster på detaljnivå per konto som har store avvik sett i forhold til budsjett. Det er ikke noe krav om rapportering på avvik på dette nivået i årsberetningen.

Lønn og sosiale kostnader

Området består av lønnskostnader, introduksjonsstønad, pensjon og arbeidsgiveravgift. Totalt for 2023 er det et merforbruk på 17 prosent. Avviket kan forklares slik vist i MNOK:

Tabell 7. Avvik regnskap – budsjett lønn og sosiale kostnader

Konto	Type utgift	Regnskap 2023	Budsjett 2023	Avvik R-B	Avvik R-B i %
10100:10816	Fast og variabel lønn	171,7	165,9	5,7	103%
10890	Introduksjonsstønad	10,5	4,5	6	233%
10900:10910	Pensjon	17,9	15,6	2,3	114%
10990:10999	Arbeidsgiveravgift	27,3	24,3	3	112%
10100:10999	Sum	227,4	194,8	14,7	117%
17100	Refusjon fra NAV	-8,5	0	-8,5	

Kilde: Årsregnskap 2023 § 5-6 Økonomisk oversikt drift, beløp i MNOK

Når det gjelder introduksjonsstønad har ikke budsjettet blitt regulert i samsvar med økende utbetalinger. Pensjon er også en kostnad som på grunn av regler for bokføring kan ha store variasjoner fra år til år, og revisor er kjent med at i 2023 mottok kommunen en vesentlig stor faktura fra KLP. Avslutningsvis kan nevnes at det ikke er budsjettet med refusjon fra NAV i 2023, noe som også vanskelig kan tallfestes i forkant. Avvikene er i hovedsak forklart av kommunedirektøren i årsberetningen.

Kjøp av varer og tjenester

Kjøp av varer og tjenester omfatter konto 11000:13999 i regnskapet og gjelder kjøp av varer og tjenester til produksjon og kjøp av tjenester som erstatter egen produksjon, eksempel kommunesamarbeider. Tabell 8 er satt opp med de kontoer fra saldobalansen med avvikene som beløpsmessig er over 1 MNOK og anses som de største avvikene mellom regnskap og budsjett.

Tabell 8. Avvik regnskap-budsjett kjøp av varer og tjenester, beløp i MNOK

Konto	Type utgift	Regnskap 2023	Budsjett 2023	Avvik R- B	Avvik R/B i %
11800	Strøm/elkraft	3,5	2	1,5	175%
11900	Husleie	6,6	3	3,6	221%
12000	Inventar og utstyr	2,2	1	1,2	221%
13505	Kjøp av tjenester fra andre kommuner	13,1	9	4,1	146%
13704	Kjøp av tjenester fra private	34,9	23,6	11,3	149 %
13705	Kjøp av tjenester septiktømming	1,8	0,3	1,5	600%
13709	Andre kommunale tilskudd	6,9	0,1	6,8	6900%

Kilde: kommuneregnskapet

Strømutgiften er forklart i årsberetningen med at merforbruket her er sammensatt av periodisering og prisstigning. Kjøp av inventar og utstyr er også forklart i rapportering gjennom året. Det er doblet husleiekostnader i forhold til budsjett 2023. Revisor finner ingen direkte forklaring på dette i årsberetningen, men det er mye som tyder på at det gjelder økt bosetting av flyktninger uten at budsjettet har blitt regulert tilsvarende. Kjøp av tjenester fra private inkluderer innleie av arbeidskraft, noe som er forklart i årsberetningen at utgjør betydelige beløp. Andre kommunale tilskudd, konto 13709, gjelder bredbåndsutbygging og som har en tilsvarende inntekstpost (tilskudd til bredbåndsutbygging).

2.1.4 Kommunal økonomisk bærekraft

Avslutningsvis visualiseres kommunens økonomiske bærekraft, jf. kommunens egne måltall mot oppnådd resultat for 2023. Måltallene var som vist i kapittel 2.1.3:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter $\geq 1,75$ %
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntekter ≥ 8 %
- Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter ≥ 75 %

Økonomisk handlingsrom

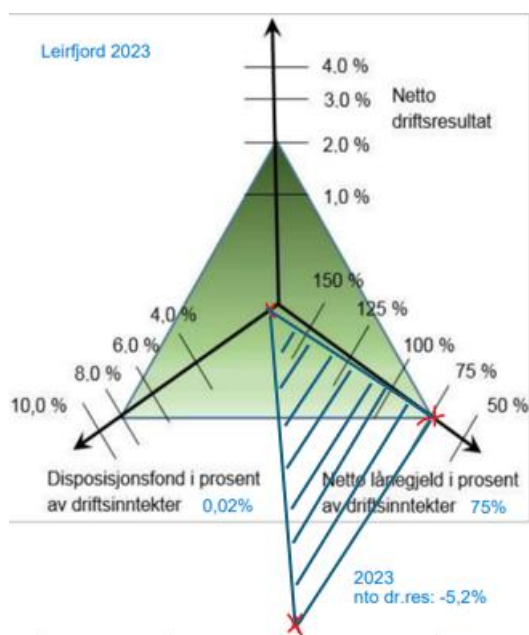
KS har utviklet en indikator for økonomisk handlingsrom på kommunenivå der følgende tre økonomiske størrelser, som andel av driftsinntekter, ses i sammenheng og vektes likt:

- netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger
- netto lånegjeld fratrasket ubundne investeringsfond
- disposisjonsfond inkludert samlet merforbruk i driftsregnskapet til senere inndekning

Kommunenes grad av økonomisk handlingsrom er satt ut fra følgende verdier på indikatoren utviklet av KS:

- Begrenset økonomisk handlingsrom – indikator lavere enn 1
- Moderat økonomisk handlingsrom – indikator mellom 1 og 2
- Større grad av økonomisk handlingsrom – indikator høyere enn 2

Det er utarbeidet en modell, som visualiserer en kommunes økonomiske handlingsrom, som har fått navnet «KØB-modellen».⁴



Grønt felt i figur 1 er kommunens måltall som opplyst ovenfor. Det skraverte feltet er Leirfjords økonomiske handlingsrom for 2023.

Figur 2. KØB Leirfjord kommune 2023

Det dårlige netto driftsresultatet skyldes at driftsnivået i 2023 har svært høyt sett i forhold til inntektene i 2023, og resultatet av at kommunen har måtte bruke av disposisjonsfondet til inndekning.

⁴ Modellen er utarbeidet av professor Levi Gårseth-Nesbakk ved Nord Universitet og Rana kommune

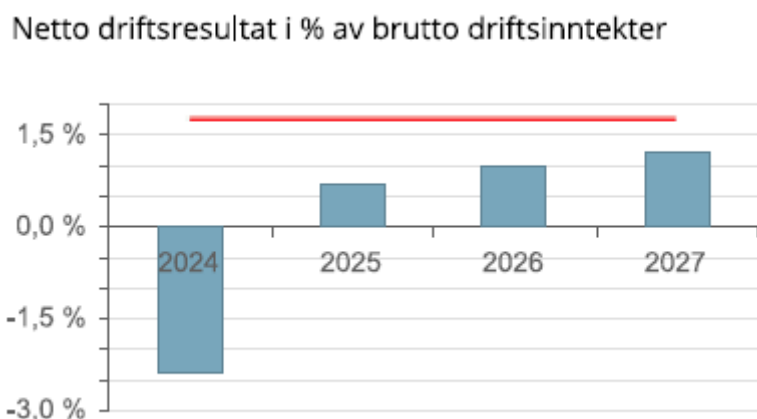
Det er verdt å merke seg om for eksempel netto lånegjeld i prosent av driftsinntektene her øker til 100 prosent, er det ikke særlig handlingsrom igjen sett at disposisjonsfondet fortsatt er lavt og netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene er det samme.

Det synes naturlig å ta inn avsnitt fra budsjett- og økonomiplan 2024-2027 som omhandler kommunens økonomiske handleevne over tid:

I dokumentet Budsjett- og økonomiplan 2024-2027 skriver kommunedirektør blant annet:

«Kommunens økonomi skal behandles slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Måltallene som det er vist til, er vedtatte måltall i kommunens økonomireglement. Måltallene er anbefalinger fra TBU⁵ og ved å forholde seg til disse skal økonomisk handleevne bli ivaretatt over tid. Dagens drift ivaretar ikke handleevnen og dette betyr at dagens drift og organisering må ha en annen tilnærming. Det må settes av midler til uforutsette hendelser og til å betjene blant annet økt låneportefølje til investering, svingninger i renteendring og lønns- og prisvekst».

Kommunens økonomiske handleevne, beskrevet i budsjett- og økonomiplan for 2024-2027:



Figur 3. Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Tabellen viser at kommunen ikke vil nå måltall i planperioden, og som tidligere nevnt vil kommunen ha lite handlingsrom til annet enn lovpålagte oppgaver.

⁵ TBU er «Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene». TBU er satt ned av regjeringen. Utvalget skal legge til rette for at partene i arbeidslivet og myndighetene har en best mulig felles forståelse av situasjonen i Norsk økonomi.

2.1.5 Investeringsregnskapet

I opprinnelig budsjett er det vedtatt 23 investeringsprosjekter. I regulert budsjett er sju opprinnelige investeringer tatt ut, mens det er tillagt 16 nye prosjekter. Det er ingen prosjekter per 31.12.2023 med vesentlige merforbruk i forhold til budsjett. Prosjektet «ENØK-hall, LBU og Helsesenter» har betydelig mindreforbruk. Sett i forhold til den økonomiske situasjonen Leirfjord er i, vil det få betydning for kommunen økonomiske handlingsrom om store investeringer vedtas i nær framtid. Dette fordi en økning i driftskostnader i form av økning avdrag på lån og rentekostnader (på grunn av lånefinansiering) er en av faktorene som bidrar til å redusere kommunens handlingsrom.

I denne bestillingen undersøkes ikke investeringer detaljert, men revisor knytter noen overordnede kommentarer til investeringsregnskapet. Det er bestilt en egen forvaltningsrevisjon av internkontroll av et bestemt investeringsprosjekt som har startet opp januar 2025.

3 ER RUTINER FOR BUDSJETTOPPFØLGING FULGT I 2023?

I dette kapitlet gjennomgås budsjettoppfølgningen i 2023. Det utledes revisjonskriterier fra kommuneloven og kommunens egne vedtatte reglement som legges til grunn for revisors vurderinger. For å få best mulig innsikt i hvordan budsjettoppfølgningen har fungert er det foretatt intervju med kommunedirektør og kommunalsjef for oppvekst og kultur, samt foretatt gjennomgang av regnskaps- og tertialrapporteringen i 2023.

Relevante fakta er presentert i dette kapitlet, mens revisors vurdering er lagt til kapittel 5, sammen med oppsummeringene fra kapittel to og fire.

3.1 Revisjonskriterier

Kilder for kriterier er:

Kommuneloven, § 14-5 Årsbudsjettets bindende virkning. Budsjettstyring

Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer, jf. kommunelovens §14-5, første ledd, første punktum. Bestemmelsen innebærer at kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet ikke kan fravikes, heller ikke av kommunestyret selv, uten at kommunestyret vedtar å endre årsbudsjettet.

Etter § 14-5, tredje ledd skal kommunestyret skal endre årsbudsjettet «når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse». Bestemmelsen innebærer en generell plikt for kommunestyret til å endre årsbudsjettet når utviklingen i inntekter og utgifter tilsier at endringer er nødvendig for å ha et realistisk budsjett i balanse, for eksempel ved en vesentlig svikt i inntektene eller vesentlige utgiftsøkninger.

Det følger av tredje ledd at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet. Kommunestyrets endringer i årsbudsjettet etter § 14-5 andre ledd vil typisk bero på kommunedirektørens rapportering etter denne bestemmelsen.

Leirfjord kommunes reglement for budsjettoppfølging, økonomireglementets del 4 (2021, sist revidert 22.02.2024)

Reglementet hjemler at det skal utarbeides fire skriftlige budsjettoppfølgingsrapporter for de enkelte rammeområdene pr 28.02., 30.04., 31.08. og 31.10.

Formannskapet skal behandle rapporter pr 28.02. og 31.10. og kan ha hyppigere muntlige gjennomganger av budsjettsituasjonen enn den skriftlige gjennomgangen legger opp til.

Kommunestyret skal behandle budsjettoppfølgingsrapporter (tertialrapporter) pr 30.04. og 31.08. i juni og oktober hvert år. Hvis det legges opp til budsjettreguleringer i rapportering pr 28.02. og 31.10., må også disse rapportene behandles av kommunestyret.

Rapporteringen skal videre skje på det nivået budsjettet vedtas ved at virksomhetslederne rapporterer til rådmannen.

Budsjettoppfølgingsrapportene skal beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Det skal rapporteres fra en felles mal og rapportene skal inneholde en sammenstilling av årsbudsjett, akkumulert regnskap for rapporteringstidspunkt, forbruk i prosent og anslag avvik ved årsslutt. Avvik skal forklares og forslag til tiltak skal fremgå i rapporten. Ved alle rapporteringer skal det rapporteres på finansområdet på frie inntekter, eiendomsskatt, renter, avdrag og utbytte. Det skal i tillegg til skriftlige rapporteringer fire ganger i året rapporteres månedlig muntlig (unntatt desember og juni) fra virksomhetsleder til kommunedirektør.

Strategisk ledelse skal gå gjennom budsjettsituasjonen hver måned.

Budsjettjusteringer som ikke medfører endring i budsjetttrammer gjøres av den enkelte budsjettansvarlige. Straks det er konstatert at et budsjett ikke kan holdes, skal det lages en gjenopprettingsplan.

Budsjettavvik skal fortrinnsvis løses på den virksomheten problemet oppstår. Hvis dette ikke er mulig, må det løses innenfor den totale driftsrammen for kommunen.

Politikernes involvering

I kommuneloven § 14-3 og § 14-4 er behandling av økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsbudsjett omtalt. Når det gjelder politikernes medvirkning så er ikke det særlig omtalt i kommuneloven, med unntak av kravet til at det er formannskapet som innstiller til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning i kommunestyret.

Revisjonskriterier utledet ut fra lovgivning og kommunens rutiner:

- Det skal utarbeides fire skriftlige budsjettoppfølgingsrapporter for de enkelte rammeområdene pr 28.02., 30.04., 31.08. og 31.10. Herav skal kommunedirektøren minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.
- Virksomhetsledere skal rapportere muntlig månedlig unntatt desember og juni til kommunedirektøren.
- Strategisk ledelse skal gjennomgå budsjettsituasjonen hver måned.

3.2 Faktadel

I dette kapitlet presenteres data om budsjettoppfølgning til politikere 2023.

Opprinnelig budsjett ble lagt fram av daværende konstituert kommunedirektør, og behandlet av formannskapet i sak 76/2022 den 28.11.2022, og endelig vedtatt av kommunestyret i sak 76/2022 den 14.12.2022. Under formannskapets behandling ble det framlagt to alternative forslag til endringer, både i drift og investering som det ble votert over. Endringene gjelder både på ansvarsnivå, virksomhetsnivå og endringer på investeringsprosjekter.

Votering i formannskapets sak 76 (fra samlet saksframstilling årsbudsjett) skjedde slik: *«Det ble først votert over kommunedirektørens innstilling. Innstillingen ble enstemmig vedtatt forkastet. Deretter AP/SV sitt forslag satt opp mot SP Pål Andreas Einmo sitt forslag. AP/SV sitt forslag ble vedtatt med 5 stemmer mot SP som fikk 2 stemmer.»*

Nettorammer for drift og vedtak av opptak av lån er beløpsmessig uendret fra kommunedirektørens forslag til vedtatte endringsforslag. Derimot har endringene betydning for organisering av tjenestene for 2023. I saksdokumentene framgår det ingen konsekvensanalyse eller annen begrunnelse for foreslåtte endringer.

Votering av formannskapetets innstilling til kommunestyret sak 76 og endelig vedtak budsjett 2023 skjedde slik: Formannskapetets innstilling ble enstemmig vedtatt forkastet. Videre ble det votert over fire innkomne forslag, og endelig vedtak i sak 76 budsjett- og økonomiplan ble:

Kommunedirektørens innstilling med endringsforslag fra AP som er lagt som vedlegg til saksframlegget med tittel "AP-Endringsforslag".

I tillegg ble følgende verbalforslag vedtatt:

- 1) Kommunestyret ber kommunedirektøren om å utrede en ordning med bunnfradrag på eiendomsskatten og komme tilbake med en sak senest høsten 2023.
- 2) Kommunestyret ber kommunedirektøren om å sette i gang arbeidet med å ta i bruk systemer for klimabudsjett og -regnskap.
- 3) Kommunestyret ber kommunedirektøren om å synliggjøre/skilte ut flyktningemidlene i budsjett og regnskap sånn at det blir tydelig hvor disse midlene brukes og kan brukes.

3.2.1 Regnskap- og tertialrapportering

Den nyansatte kommunedirektøren opplevde det som generelt utfordrende at Leirfjord ikke hadde egen kompetanse på økonomiområdet, da kommunen verken har økonomisjef eller controller, og at det tok tid å skaffe seg kompetanse på økonomiområdet i Leirfjord. Det ble etter hvert tydelig at budsjettet som ble vedtatt for 2023 ikke var realistisk. Kommunedirektør opplyser i intervjuet med revisor at det framsto tydelig tidlig i 2023 at det var store avvik mellom regnskap 2022 og budsjett 2023. Budsjettet for 2023 var ikke realistisk, blant annet var kostnader underbudsjettet. I intervjuet nevner kommunedirektør flere forhold som bidrar til å forklare merforbruket i 2023 og viser til omtaler under tertialrapportering og årsberetning 2023, der også revisor har omtalt flere av forholdene i analysen.

Tabell 9. Rapportering til politikere 2023

Rutine Rapportering	28.02 til FSK og KST om endringer	T1 30.04 til KST juni	31.08 til KST oktober	31.10 til FSK og KST om endringer
Formannskap (FSK)	Sak 23/20 den 28.3.2023. Med forbruk i prosent. Tas til orientering	Sak 23/50 den 8.6.2023. Innstilling til KST	Sak 23/70 den 10.11.2023. Innstilling til KST	
Kommunestyre (KST)	Ikke behov når sak tatt til orientering av FSK	Sak 23/50 den 15.06.2023 vedtak budsjettendring	Sak 23/83 den 21.11.2023	Sak 101/23 den 21.12.2023

Kilde: møtekalender 2023

Tabellen viser årshjulet for rapportering til formannskap og kommunestyre, og når det har blitt rapportert i 2023.

Regnskapsrapport 1 pr 28.02.- tatt til orientering FSK

De aller fleste virksomhetene ligger innenfor forventet prognose. Det er tidlig nevnt mangler/behov per virksomhet. Avvik er kommentert av virksomhetsledere og kan oppsummeres slik:

- Lite tilgang på vikarer barnehage
- Høyere utgifter helse og velferd da utvikling i bosetting er vanskelig å forutse
- Bemanningsutfordringer Leirfjord sykehjem – mye innleie og tilråd økt grunnbemanning
- Mye innleie og overtid også på hjemmebaserte tjenester. Utfordringer med rekruttering sykepleiere, spesielt natt. Tilråd å vurdere rekrutteringstiltak
- Teknikk og eiendom har merforbruk som forklares blant annet med ikke periodiserte strømutgifter og forsikring for hele året er utgiftsført. Foreslår blant annet i orienteringen budsjettendring for strøm

Tertialrapport for 1.tertial 2023

Tertialrapporten ble behandlet i kommunestyret 15.06.23, sak 42/2023, hvor det ble vedtatt endringer av nettorammer for samtlige virksomheter. Innstillingen fra kommunedirektør ble vedtatt sammen med endringsforslag. Vedtatt endringsforslag medførte økt bruk av disposisjonsfondet kr 250 000 til dekning av kjøp av eierandeler i Biogass Nord SA. Det er henvist til vedtak i formannskapet i sak 46/2023. Formannskapets sak 46/2023 gjelder kjøp av eierandeler i Biogass Nord SA. Kommunedirektøren innstilling var: *kommunalt kjøp av*

eierandeler i Biogass Nord AS avklares gjennom arbeidet med budsjett. Det ble under behandling fremmet endringsforslag. Ved votering ble kommunedirektørens innstilling enstemmig forkastet, og endringsforslag om kjøp av andeler kr 250 000 med finansiering av bruk av disposisjonsfondet vedtatt. Dette er bakgrunnen til at endringsforslag ble fremmet under behandling av tertialrapport 1.

Avvik mellom regnskap og budsjett er kommentert av virksomhetsledere. Tabellen under er en oppsummering av budsjettregulering per virksomhetsområde:

Tabell 10. Budsjettregulering T1- per virksomhetsområde

Kommentarer fra virksomhetsområdene	Budsjettregulering
Leirfjord barne- og ungdomsskole – mye overtid og vikarbruk som skyldes langvarig fravær og etterbetaling av fjorårets lønnsoppgjør	+ kr 2 325 000
Leland barnehage og Leines barnehage – noe merforbruk på lønn	Leland + kr 150 000 Leines + kr 335 000
Helse og velferd – økte inntekter ift. budsjett skyldes integreringstilskudd som foreslås budsjettjustert. Avvik på utgiftssiden forklares med tiltak flyktninger som ikke er med i opprinnelig budsjett. Foreslås budsjettjustert	Økning inntekter kr - 5 726 113
Sykehjem – mye innleie for å ta tilstrekkelig bemanning	+ kr 828 956
Hjemmebasert omsorg – mye innleie og på grunn av mangel på vikarer leies det inn via vikarbyrå. Økte utgifter på leasing-biler (reparasjoner). Tilskudd til ressurskrevende tjenester beregnes på etterskudd.	0
Barnevern, ser ut til å holde budsjett om ikke noe uforutsett skjer	0
Teknikk og eiendom, forsikringsutgifter for hele året er utgiftsført, overforbruk strøm, samt strømudgifter desember 2022 er utgiftsført i 2023. Foreslår budsjettregulering ca kr 200 000.	+213 000
Kommunedirektør, området ligger godt innenfor budsjetttramme	0
Økonomi, noe økning i frie inntekter	Økning inntekter kr - 1 638 038

Rapport for 2.tertial 2023

Rapport for 2. tertial ble behandlet i kommunestyret 21.11.23 i sak 83/2023, og ble tatt til orientering. Det var ingen forslag til budsjettreguleringer, men det ble opplyst at «*regulering av drifts- og investeringsbudsjett 2023 gjøres ved neste rapportering i desember og pr 30.10.23*».

Leirfjord sykehjem hadde en forbruksprosent på 81 allerede pr 31.08.23. Å måle forbruksprosent viser hvor mye som allerede er brukt av årets budsjett, og angir hvor mye virksomheten har til rådighet for resten av året. Årsaker til avvik: innleie ekstravakt/overtid på grunn av for lav grunnbemanning, ekstra personell pga. beboere med behov for forsterket bemanning og fastvakt. Generell prisstigning mat, forbruksmateriell, strøm, etterslep oppholdsbetaling.

Hjemmebasert omsorg hadde forbruksprosent på 94 pr 31.08.23. Årsaker til avvik: Vikarer fra vikarbyrå, ny stilling som BPA, overtid på grunn av mangel på nattevakter og sykepleiere. Manglende budsjett medisiner/medikamenter, underbudsjettering leasing transportmidler, kjøp av avlastningstjenester fra private for ressurskrevende bruker.

Kommunedirektør skriver i sin oppsummering:

De fleste virksomheter har vært underbudsjettet og mangler dekning på flere områder. Det er en gjennomgående problematikk som må håndteres både i inneværende år og særlig inn i neste års budsjett.

Det har vært utfordrende å få kontroll på hver enkelt virksomhet og det er avgjørende at både rapporteringsrutiner og ansvar for eget budsjettområde følges opp tett. Kommunedirektør har satt opp en møterekke for å følge opp den enkelte virksomhetsleder på dette.

Kommunedirektør har også behov for å presisere at en distansert økonomiavdeling i Sandnessjøen medfører en avstand til økonomisk oppfølging som har vært utfordrende. Her har kommunedirektør innarbeidet et tettere samarbeid enn tidligere og knyttet økonomisjef inn i regelmessige møter med kommunens strategiske ledelse. Det har også vært gjennomført oppfølging direkte av virksomhetsledere fra økonomiavdelingen for å sikre bedre kompetanse og forståelse for det økonomiske ansvaret.

Rapportering pr 30.10.23

Rapporten ble behandlet i kommunestyrets møte 21.12.23, sak 101/2023, med vedtak om budsjettendring. Netto overforbruk på drift og endring i inntekter ga netto negativt drifts resultat på 7,6 MNOK som finansieres med bruk av disposisjonsfondet.

Formannskapetets innstilling, som var i samsvar med innstilling fra kommunedirektør, ble enstemmig vedtatt av kommunestyret.

Tabell 11. Budsjettregulering 30.10.23 per virksomhetsområde

Kommentar virksomhetsområdene	Budsjettregulering
Leirfjord barne- og ungdomsskole – regulering knyttet til lønn fra lønnsreserve	kr 1 000 000
Leland barnehage- regulering knyttet til lønn fra lønnsreserve	kr 500 000
Leines barnehage- regulering knyttet til vakanse og underforbruk. Nedjusterer budsjett.	kr -400 000
Helse og velferd- styrer mot budsjett til tross for reelt overforbruk i forhold til budsjett. Skyldes økte kostnader til integreringsstønad og andre støtteordninger, samt voksenopplæring. En økning på integreringstilskuddet på kr 14 000 000 sørger likevel for at området holder seg innenfor budsjettrammen.	0
Sykehjem - overforbruk overtid og lønn, samt regulering knyttet til lønn fra lønnsreserve som utgjør kr 1 500 000 av reguleringen.	Kr 5 500 000
Hjemmebasert omsorg - overforbruk kjøp av tjenester fra private (innleie ved vikarbruk og kjøp av ekstern bistand til ressurskrevende brukere), samt regulering knyttet til lønn fra lønnsreserve som utgjør kr 1 500 000 av reguleringen.	Kr 6 500 000
Barnevern, ser ut til å holde budsjett om ikke noe uforutsett skjer	0
Teknikk og eiendom, økte kostnader knyttet til strøm, samt regulering av lønn knyttet til lønnsreserve som utgjør kr 800 000 av reguleringen.	Kr 1 000 000
Kommunedirektør, kr 4 500 000 gjelder overføring av lønnsreserve til virksomhetene	Økning inntekter kr -5 000 000
Økonomi, økning i rammetilskudd, inntektsutjevning og skatteinngang	Økning inntekter Kr -9 100 000

Andre politiske vedtak i 2023 med betydning for budsjettoppfølging

Dette er bevilgninger som er behandlet av kommunestyret i tillegg til rutinemessig rapportering med budsjettreguleringer. Revisor har ikke gjort en detaljert analyse av sakene, men det er viktig å ta med seg at andre bevilgninger/omdisponeringer gjennom året også har betydning for budsjettoppfølging i 2023. Blant annet vil vedtak som øker lånegjelden påvirke kommunens løpende drift, ved økende avdrag og renteutgifter.

3.2.2 Informasjon og involvering politikere

Ved den politiske behandlingen av opprinnelig budsjett for 2023 ble det lagt inn endringsforslag med inntektsøkninger uten at det var tilstrekkelig dokumentasjon for dette. Endringsforslaget er uten foranalyse eller annen vurdering av konsekvensene av å justere øke utgiftene med ca. 2 MNOK fordelt på 11 aktiviteter/tjenester. Dette på bekostning av reduksjon av utgifter på andre tjenester som var med i opprinnelig budsjettforslag.

Kommunedirektøren forteller at han opplever at kommunedirektørens innstilling ofte blir tilsidesatt, og at kommunedirektørens forslag til reduksjoner ikke blir hensyntatt.

Kommunedirektøren forteller at kommunikasjonen med politikerne vedrørende regnskapsrapporteringen i 2023 ikke var god. Han hadde selv ikke god nok kunnskap om budsjettet, og tiltak han foreslo som skulle rette opp situasjonen, ble ikke vedtatt. Politikerne forventet ekstra skatteinntekter og forholdt seg ikke til hva regnskapsrapporteringene viste. Det ble også vedtatt nye stillinger utenom budsjettet 2023 der kostnaden ikke var budsjettvurdert.

Kommunedirektøren forteller også at kommunedirektørens undersøkelsesplikt blir tilsidesatt, at politikerne vedtar kostnader i enkeltsaker i budsjettet, uten å vedta budsjettdekning. Slike vedtak må vurderes og prioriteres i forhold til andre områder, forteller kommunedirektøren.

I spørreundersøkelsen ble politikerne spurt om rapportene gir politisk nivå tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen og informative anslag/prognoser for årsresultatet. Tilbakemeldingen var at det ikke alltid har vært godt nok, men at det har bedret seg.

Et annet spørsmål handlet om informasjon om status på tjenestetilbud/nivå og kommuneøkonomi per rapportering gjennom budsjettåret. Svarene gir inntrykk at de mener at det er et forbedringspotensial, men at det også har blitt bedre i 2024 enn tidligere.

3.2.3 Rapportering fra virksomhetsleder til kommunedirektør

I tillegg til rapportering til politikere rapporteres det administrativt. Videre omtales administrativ budsjettoppfølging og hvordan/om månedlige rapporteringer gjennomføres.

- Kommunen har i sitt reglement hjemlet at budsjettansvarlig selv har anledning til å foreta budsjettjusteringer som ikke medfører endring i budsjettammer
- Budsjettansvarlig skal månedlig rapportere muntlig til kommunedirektør
- Strategisk ledelse skal gå gjennom budsjettsituasjonen hver måned

Strategisk ledelse består av kommunalsjefer og kommunedirektør. Kommunedirektør utarbeidet våren 2023 mal for innkalling til møte i strategisk ledelse og utvidet ledergruppe. I utvidet ledergruppe deltar også virksomhetslederne.

Det gjennomføres møte i strategisk ledelse hver 14.dag og i utvidet ledergruppe hver 6. uke. Det settes opp faste saker, og økonomistatus er fast tema på møtene.

Kommunedirektøren forteller at den muntlige rapporteringen fra virksomhetsleder til kommunedirektør i 2023 har vært tilfeldig.

Innhold og kvalitet på intern budsjettreportering til kommunedirektør

Ifølge kommunedirektør har nok ikke virksomhetslederne fått tilstrekkelig opplæring i budsjett disiplin og ansvar for sine budsjettområder. Det var en etablert rutine å kun rapportere når de manglet midler, og de fikk tilført midler.

Det ble etter hvert klart gjennom løpende rapportering til kommunedirektør at kommunen manglet gode rutiner og planer på økonomiområdet, og manglende planer innenfor helse. Dette gjorde situasjonen utfordrende og har vært en medvirkende årsak til hvordan tjenestene ble gitt innenfor helseområdet. Leirfjord hadde blant annet hatt stor økning i utgiftene til ressurskrevende brukere, som også fortsetter i 2024. Videre har ikke virksomhetslederne vært i posisjon til å kunne gjøre noe med sine budsjett.

3.2.4 Informasjon fra kommunalsjef for Oppvekst og kultur

Revisor har intervjuet kommunalsjef for oppvekst og kultur. Kommunalsjefen har vært ansatt i stillingen siden 2015, og er den i strategisk ledelse med lengst erfaring i Leirfjord kommune. Kommunalsjefen forteller at det over år har vært kommunalsjef helse og kommunedirektør som har jobbet mest med budsjett, rapportering og regnskap.

Kommunalsjefen mener at situasjonen som oppsto i forbindelse med merforbruket i regnskap 2023 ikke er resultat av en enkeltstående endring i kommunens økonomi, men heller er følgefeil som er blitt akkumulert over år sammen med betydelig økte utgifter på grunn av renteøkning, lønnsoppgjør, etc. En følgefeil har for eksempel vært at regnskapstall for forrige og inneværende år i for liten grad har blitt analysert og sett i sammenheng med kommende års budsjett når rammer skal settes. Hun sier at dersom det ikke er endring i stillingshjemler fra et år til et annet, eller det kanskje til og med er flere hjemler påfølgende år, og sist avlagte

regnskap har et merforbruk på lønn med flere millioner, er det lite sannsynlig at de skal kunne drifte påfølgende år med mindre penger. Det samme gjelder utgifter til eksempelvis oppvarming og strøm, dette er relativt konstante størrelser.

Hun nevner også at integreringstilskuddet tidligere år ikke ble disponert fullt ut – det fantes en «buffer» som kunne brukes inn i drifta hvis behov, eventuelt settes på fond. Dette endret seg når flyktningsforvaltningen ble mer omfattende på grunn av mottak av flere flyktninger og det ble betydelig større forbruk.

Hun sier at høsten 2023 var veldig krevende på alle vis. Kommunedirektøren informerte om at det kom til å bli et veldig stort merforbruk, men hun og resten av administrasjonen hadde vanskelig for å tro på det, fordi det ikke hadde vært noe ekstraordinært dette året så langt og rapporteringen ikke viste tilsvarende tall som det kommunedirektøren viste til. Kommunalsjefen deltok også på et Teams-møte med økonomiavdelinga og kommunedirektøren så sent som i september, der økonomiavdelinga mente at de ville komme ut med et merforbruk, men betydelig mindre enn det kommunedirektøren anslo.

Hun sier at det i løpet av året også ble opprettet stillinger uten at budsjettet og økonomiplanen ble regulert tilsvarende, og belyser det med følgende eksempel: Etter at budsjettet for 2023 ble vedtatt i desember 2022, behandlet kommunestyret sak om mottak av flyktninger. Det ble i denne saken beskrevet behov for diverse stillinger i ulike virksomheter. Innstillingen som ble vedtatt ga kommunedirektør fullmakt til å opprette stillingene, men budsjettet som var vedtatt for 2023 ble ikke regulert i samme vedtak. Det var da allerede før året startet en situasjon der en andel av integreringstilskuddet var disponert uten at det framgikk av budsjettet. Hun sier det har også vært opprettet stillinger i budsjettvedtak både for 2023 og 2024 der avsatte midler for påfølgende år i økonomiplanperioden har vært for lave. Eksempelvis ble det opprettet en stilling med virkning fra august (medfører ekstra lønnsutgifter fem av tolv måneder) og denne stillingen ble budsjettet med samme beløp (5/12 lønn) for hele påfølgende år (12/12 lønn). Da finnes det ikke tilstrekkelig lønnsmidler til å dekke lønn for vedkommende hele året og det medfører merforbruk for virksomheten.

Revisor har funnet fram saksdokumentene som er grunnlaget for eksemplet kommunalsjefen oppgir, det er sak 77/2023 Bosetting av flykninger 2023, og som ble behandlet rett etter behandlingen av budsjett 2024 og økonomiplanen. I saksframlegget var det lagt fram begrunnelser for behovet for stillingene, derimot var det ikke satt opp kostnadsoverslag og vurdering av finansieringen.

3.2.5 Vertskommunesamarbeid HALD-kommunene

Leirfjord kommune har inngått interkommunalt samarbeid innen økonomi- og skatteinnkreving etter kommuneloven § 20-2. Avtalen ble vedtatt av kommunestyret i sak 54/2018.

Avtalens formål er å samarbeide om tjenestene:

- Økonomi og regnskap
- Skatteinnkreving

Skatteinnkreving er ikke lengre en tjeneste kommunene utfører. Ambisjonene i avtalen er å etablere et faglig og robust miljø, med kostnadseffektive rutiner, og som kan levere kvalitative gode tjenester.

I vertskommuneavtalen er det stadfestet et formalisert samarbeidsforum der kommunedirektør, eller den kommunedirektør bemyndiger, møtes for å diskutere saker av betydning for samarbeidet.

Lederen av samarbeidet har tittel som økonomisjef i Alstadhaug kommune.

Detaljerte leveranseavtaler mellom vertskommunen (Alstadhaug) og den enkelte samarbeidskommune utarbeides i tillegg til denne vertskommuneavtalen.

3.2.5 Leveranseavtale økonomi med HALD

I avtale om interkommunalt samarbeid innen økonomi- og skatteinnkreving mellom Alstadhaug og Leirfjord i avsnittet formål og oppgaver, er det opplyst at det inngås detaljerte leveranseavtaler mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Leveranseavtalen utgjør et tillegg til den overordnede avtalen.

Leirfjord kommune har inngått leveranseavtale om levering av økonomitjenester med vertskommunen, og avtalen revisor har mottatt er datert 19.1.2022.

Noen generelle hovedpunkter fra avtalen som kan knyttet til budsjettoppfølging er:

- Vertskommunen kan delta som rådgiver i alle budsjettprosesser og budsjettrevisjoner i deltaker kommunene
- I den utstrekning deltakerkommunen anser det som nødvendig og hensiktsmessig skal vertskommunen være rådgiver

I avtalens punkt 14 omtales budsjett- og økonomiarbeid, mens avtalens punkt 15 omtaler budsjettoppfølgingen.

Ifølge avtalens punkt 15 er Leirfjord selv ansvarlig for budsjettoppfølging i samsvar med eget reglement og rutiner. Videre går det fram av avtalen hvilke områder vertskommunen bistår med, som er:

- Rapportering i henhold til Finansreglementet
- Utvikling i frie inntekter
- Utvikling i rentenivå
- Utvikling i lønnsvekst
- Utvikling i pensjonskostnader

Kommunedirektøren forteller at kommunen ikke har hatt rutiner og kompetanse for å kunne følge opp at kostnader blant annet var underbudsjettet for 2023. Kommunedirektøren forteller videre at økonomisjefen i HALD heller ikke fulgte opp dette, og hadde ofte diskusjoner med økonomisjef om økonomisjefens rolle i slike tilfeller. Informasjonen fra økonomikontoret ga heller ingen signaler om at det skulle bli så ille i 2023. Blant annet var det ingen som forutså den vesentlige høye pensjonsregningen på slutten av 2023 (reguleringspremie fra KLP).

Det ble følt på at samarbeidet med vertskommunesamarbeidet på økonomi og regnskapsområdet ikke fungerte optimalt.

Kommunalsjef oppvekst og kultur og virksomhetslederne får møte med økonomiavdelingen når de ber om det. Kommunalsjefen opplever å få bistand til noe av de de etterspør (på tjenestenivå), men dette er sporadisk og på relativt enkle problemstillinger. Dersom de hadde hatt økonomiarbeider i kommunen, ville det ha vært til stor hjelp, forteller kommunalsjef oppvekst og kultur. Kommunalsjefen tenker at da kunne feil vært avdekket tidligere, analyse av tallmaterialet kunne blitt bedre og oppfølgingen av økonomien i den enkelte virksomhet kunne blitt mer tilpasset den enkeltes virkelighet.

4 KARTLEGGING AV RUTINER OG SYSTEM BRUKT I ARBEID MED BUDSJETT 2024

I dette kapitlet beskriver vi budsjettprosessen for budsjett- og økonomiplan 2024-2027. Bestillingen er avgrenset til kartlegging av rutiner og systemer tatt i bruk i budsjettprosessen for 2024, som er det første året i økonomiplanperioden. Revisor gjør ikke vurderinger om prosessene er fulgt. Oppsummering av kartleggingen er lagt til kapittel fem.

4.1 Administrativ organisering 2024

Kommunalsjefenes ansvar

Kommunedirektøren startet en prosess med å flytte kommunalsjefene tilbake til linja med personal- og økonomiansvar i 2024. Det er også bestemt reduksjon av antall virksomheter fra ni til fem.

I saksframlegget til revidering av økonomireglement del 1 skriver kommunedirektør at kommunalsjefene nå har fått mulighet til «å styre og utvikle sin sektor, samt at rapportering og oppfølging er forenklet». Det beskrives hvilken rolle de har fått i budsjettarbeidet og samarbeidet med virksomhetslederne. Fra 01.01.24 rapporterer virksomhetslederne til sin kommunalsjef, som rapporterer videre til kommunedirektør.

Dette synes både kommunalsjefer og virksomhetsledere er positivt, og kommunalsjefene får et helhetlig bilde av sitt ansvarsområde.

Virksomhetenes ansvar

Kommunedirektøren skriver i budsjett- og økonomiplan 2024-2027:

I budsjettprosessen for 2024 har administrasjonen hatt møter med ledere og ansatte på alle tjenesteområdene, hvor de har fått informasjon om regnskap og budsjett og hva som er de største utgiftene og inntektene på hvert område. Det ble også gitt informasjon om kommunens økonomi som helhet og at driftsnivået de siste årene har vært for høyt i forhold til tilgjengelig finansiering og likviditet. Tillitsvalgte er orientert om den økonomiske situasjonen i forkant av disse møtene. Alle virksomhetsområdene skal se på mulighetsrommet når det gjelder organisering av avdelingen, både når det gjelder å redusere utgifter, men også se på muligheten for å øke inntektene. Over 70% av

driftsutgiftene er lønn, dette er ett av de største mulighetsrommet for endring i verdikjede i tjenesteproduksjonen. Mulighetene her kan være å øke tjenesteleveransen slik at det genererer høyere inntekter, eventuelt organisere oppgaveløsningen slik at vi leverer samme tjenester med færre ressurser. Endring i organisering skal selvfølgelig ikke gå på bekostning av kvalitet. Samarbeidsavtaler og andre avtaler må også gjennomgås og reforhandles, slik at kommunen sikrer riktig leveranse til riktig pris. Det samme gjelder faste avtaler, abonnement og lisenser. Budsjett og handlingsplan utarbeides etter beste estimat og kjente forhold på det tidspunktet det leveres til behandling.

4.2 Behandling av budsjett 2024

Under behandling av Budsjett og økonomiplan 2024-2027, sak 102/23 la kommunedirektør fram følgende merknad, jf. kommuneloven § 13-1, 4. ledd: Kommentar til budsjettet knyttet til undersøkelsesplikten i årsbudsjett for 2024:

Kommunedirektør påpeker at han ikke har fått gjennomført sin undersøkelsesplikt i forhold til det framlagte budsjettforslaget og at uspesifiserte nedtrekk i 2024 er såpass store at det vil være svært utfordrende å kunne realisere disse i budsjettåret sammen med de foreslåtte nedtrekkene i kommunedirektørens forslag som videreføres i vedtatt budsjett.

Kommunedirektørens konklusjon for budsjett og økonomiplan 2024-2027 var at kommunen er i en utfordrende økonomisk situasjon og det er viktig at driftsnivået justeres til et mer bærekraftig nivå. Videre er det tydeliggjort at kommunen må være bevisst på hvilke oppgaver kommunen skal løse framover og lovpålagte oppgaver må stå sentralt i dette arbeidet. Leirfjord kommune forbruker hele disposisjonsfondet og vil være avhengig av at en vanskelig omstillingsprosess lykkes for å sikre en fornuftig drift framover.

Kommunedirektør skriver videre at:

Leirfjord kommune over år har etablert en stadig større ubalanse i drift av kommunens tjenester. Det har vært store mangler i tidligere års budsjetter og de har ikke vært realistiske i forhold til hva reelle kostnader for ulike områder har representert. Kommunen må se på alle muligheter for å finne innsparingstiltak for å gjenvinne denne balansen.

4.3 Hvordan involvere politikere i budsjettprosessen

Anbefalinger for gode budsjettprosesser

Telemarksforskning har på oppdrag fra KS Forskning og utvikling utredet status for folkevalgtes involvering i kommunale budsjett- og økonomiplanprosesser⁶. Rapporten gir 10 anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser og politisk styring og eierskap til prosessene:

- ✓ Sørg for tidlig medvirkning i prosessen
- ✓ Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker
- ✓ Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonenes og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal foregå
- ✓ Avklar hvordan økonomisk rammestyring skal foregå politisk, og hva slags rapporteringsrutiner man skal ha for å følge opp budsjettet gjennom året
- ✓ Sørg for oppdaterte kommunale planer, og synliggjør hvordan årsbudsjettet understøtter viktige føringer i kommunens planverk
- ✓ Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunens utfordringsbilde
- ✓ Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om et relevant tema
- ✓ Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram
- ✓ Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet ut over høsten i forkant av at kommunedirektøren offentliggjør og legger fram sitt salderte budsjett
- ✓ Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag

Videre peker rapporten på konkrete opplæringsbehov og anbefalinger knyttet til det.

Involvering i budsjettprosessen 2024 i Leirfjord kommune

Budsjetttrundskrivet for 2024 har flere milepæler som involverer politikere, her er utdrag av punkter fra budsjetttrundskrivet som involverer politikere i budsjettprosessen:

1. Fastsetting av framdriftsplan frist juni 2023
2. Orientering kommunestyret v/ økonomisjef HALD
3. Budsjettkonferanse 1 – Formannskap (FSK). Overordnede problemstillinger og økonomiske utfordringer, frist 30. august 2023

⁶ Telemarksforskning, rapport 887 "Kunnskap gir trygghet, trygghet gir tillit og tillit gir resultater"

6. Opplæring Framsikt politikere inkludert Budsjettkonferanse 2, uke 38-40
7. Arbeidsmøte Formannskapet, 24. oktober 2023
9. Presentasjon av rådmannens foreløpige forslag til årsbudsjett og økonomiplan i formannskap, 13.11.2023
10. Arbeidsmøte kommunestyre (eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse, ungdomsråd, kirkeverge, TV inviteres).
 - a. gjennomgang kommunedirektørens forslag til årsbudsjett
 - b. politisk signal til utredningsbehov
 - c. Presentasjon av tiltak
12. Endelig forslag til årsbudsjett og økonomiplan, formannskapets innstilling, 27.11.2023
13. Forslag legges ut til offentlig ettersyn, 27.11.-14.12.2023
14. Kommunestyrets vedtak årsbudsjett og økonomiplan 13.12.2023.

Politikermoduleen i Framsikt

Når kommunedirektørens budsjettforslag er ferdig, åpnes politikermoduleen i Framsikt hvor politikerne kan ta bort og legge til tiltak, og få budsjett i balanse. I modulen er det også åpent for å stille spørsmål til kommunedirektøren om virkninger av endringsforslag (se kapittel 4.5 Framsikt). Politikerne stiller noen spørsmål i politikermoduleen, og svarene legges åpent på hjemmesida. Det har vært stilt få spørsmål i modulen, det er fortsatt slik at politikerne gjerne etterspør informasjon i møter. Både kommunedirektør og kommunalsjefene uttaler alle de ønsker mer spørsmål, gjerne i forbindelse med endringsforslag for å avklare realiteter og virkninger for andre områder.

Involvering av politikere tidligere år

Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at tidligere år har vært gjennomført økonomikonferanse i juni, hvor virksomhetslederne la frem informasjon om sine områder. Noen ganger for kommunestyret og noen ganger for formannskapet. Hun sier at det virket som om dette ikke bidro til en bedre sammenheng i budsjettarbeidet senere på høsten. Det har også vært en del forsøk på politiske verksted med mer. Dette er tiltak man har gått bort i fra, og kommunalsjefen tror kanskje årsaken var at det ikke viste ønskede resultater og nytteverdien, og har ikke blitt opplevd tilstrekkelig verken av politikerne eller administrasjonen.

4.3.1 Budsjettprosessen for 2024 Økonomi- og delegeringsreglement

Delegeringsreglementet er revidert slik at fra 2024 inneholder det videredelegering til kommunalsjefer.

Revidert økonomireglement ble vedtatt av kommunestyret 22.02.2024. Budsjettprosessen i 2024 er etter den administrative omorganiseringen.

Kommunens økonomireglement er inndelt i elleve deler. Del 1, Reglement for budsjett og økonomiplan, ble revidert av kommunestyret 22.02.2024, sak 10/2024. I del 1 kapittel 5, er det presisert at årsbudsjettets driftsdel skal vedtas av kommunestyret per rammeområde, som er:

1. Kommunedirektør
2. Helse, omsorg og integrering
3. Oppvekst og kultur
4. Teknikk og eiendom
5. Økonomi

Reglementet beskriver kommunens arbeid med budsjett og økonomiplan og skal klargjøre innholdet i, og fordelingen av, de budsjetttrammer kommunestyret bevilger i sitt vedtak. Det er ingen endringer i tidsplanen i tidligere økonomireglement og nytt økonomireglement.

I økonomireglements del 4 framgår «Reglement for budsjettoppfølging». Tidsplan for årsbudsjett- og økonomiarbeidet er fremstilt slik:

• Budsjettkonferanse utvidet ledergruppe	Primo juni
• Budsjettkonferanse med formannskapet/strategisk ledelse	Primo juni
• Vedtak om rammer/prosess i kommunestyret	Medio juni
• Budsjetttrundskriv fra kommunedirektør	Ultimo juni
• Administrativ behandling i virksomhetene	Juli-september
• Rådmannens forslag foreligger	Primo november
• Budsjettkonferanse med kommunestyret	November
• Formannskapets arbeidsmøter	Oktober-november
• Formannskapets innstilling	Primo desember
• Alminnelig ettersyn	ca 1-15. Desember
• Kommunestyrets sluttbehandling	Medio desember

Figur 4. Tidsplan for årsbudsjett og økonomiarbeid

Detaljer for budsjettarbeidet skal beskrives i budsjetttrundskriv hvert år. Budsjetttrundskrivet for 2024 er omtalt i kapittel 4.4.3.

4.3.2 Budsjett- og økonomiplan

I arbeidet med budsjett skal kommunestyret ha tilgang til tall på virksomhetsnivå.

Budsjettrammene vedtas som nettobevilgning, det vil si utgifter etter fradrag for inntekter.

Investeringsbudsjettet skal vedtas av kommunestyret pr prosjekt. Prosjektrammer vedtas brutto pr prosjekt, mens finansiering av investeringsprosjekter vedtas samlet. Årets kostnad skal komme fram i årsbudsjettet.

Økonomiplanen skal

- gjelde for fire år, hvorav første år utgjør årsbudsjett for kommende år
- omfatte alle kjente inntekter, innbetalinger, utbetalinger og utgifter i planperioden, både for drift og investeringer
- synliggjøre kommunens mål og prioritering i perioden, samt tiltak for å nå målene
- vise utfordringer og ønsket utvikling i planperioden, jfr. samfunnsdelen til kommuneplanen
- gjenspeile og konkretisere tiltak som er lagt i kommunale delplaner.

Budsjett- og økonomiplan skal utarbeides parallelt. Politiske innspill, signaler og strategiske valg sammen med sentrale politiske vedtak utgjør det foreløpige grunnlaget for økonomiplanen og legger føringer for arbeidet med årsbudsjettet. Disse rammene kan justeres ved nye/endrede forutsetninger i løpet av året. Økonomiplanens år 2-4 vedtas i faste priser i årsbudsjettets prisnivå. For investeringsprosjekter vedtas total ramme for prosjektet.

4.3.3 Budsjettprosessen

I budsjetttrundskrivet for budsjett 2024 beskriver kommunedirektør blant annet hva som forventes av virksomhetslederne i første fase av budsjettprosessen. Budsjetttrundskrivet ble framlagt formannskapet i sak 33/2023 den 8.6.2023, og i kommunestyret i sak 41/2023.

Det er presisert i budsjetttrundskrivet at virksomhetene skal gå gjennom sine budsjetter med bakgrunn i det tallmaterialet og den stillingsoversikten (lønnsark) de får tilgang til i Framsikt, for å utarbeide konsekvensjustert budsjett. Konsekvensjustert budsjett brukes til å framskrive dagens drift ut fra kjente og vedtatte endringer i driften på hver virksomhet. Kommunedirektør presiserer at det er særdeles viktig at virksomhetslederne går nøye gjennom hver enkelt ansatt på lønnsarkene, og sjekker at stillingsprosent og antall måneder stemmer. Rundskrivet inneholder også detaljert forklaring på hvordan lønnsbudsjettering og andre budsjettposter skal gjøres.

Videre er det satt opp tidsplan for arbeidet fram til kommunestyrets vedtak. For involvering av politikere i budsjettprosessen er det beskrevet i kapittel 4.3.

Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller i intervjuet at i budsjettarbeidet for 2024 ble ikke merforbruket 2023, lønnsøkning, renteøkning med mer tatt tilstrekkelig hensyn til. Kommunalsjefen vurderte at den økonomiske situasjonen i kommunen allerede på dette tidspunktet var alvorlig.

Budsjettet for 2024 er balansert med bruk av resterende av disposisjonsfondet.

Kommunalsjef for helse og omsorg (som startet i stillingen januar 2024) mener at ansvaret for budsjettprosessen er klart definert mellom kommunedirektør, økonomikontoret og kommunalsjefer/enhetsledere. Ettersom de ikke har egen økonomisjef i kommunen, mangler de nærhet til økonomiavdelinga og får dermed ikke kontinuerlig informasjon. Kommunalsjefen holder på å utarbeide skriftlige rutinebeskrivelser for budsjettarbeidet for sin sektor. Hun har utarbeidet beskrivelser for rapportering, regulering og jobber videre med beskrivelse av andre aktiviteter.

4.3.4 Intern rapportering

Virksomhetslederne rapporterer til kommunalsjefene som samordner rapportering til kommunedirektør. Rapportene skal inneholde:

- Beskrivelse av økonomisk utvikling
- Beskrivelse av utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner
- en sammenstilling av årsbudsjett, akkumulert regnskap for rapporteringstidspunkt, forbruk i prosent og anslag avvik ved årsslutt.
- Forklaring på eventuelle avvik og forslag til tiltak

Det skal rapporteres månedlig, med unntak for desember og juni, til kommunedirektør. Herav fire skriftlige rapporteringer og øvrige rapporteres muntlig.

Strategisk ledelse skal gjennomgå budsjettsituasjonen månedlig. Det er lagt opp til faste møter derav økonomi er fast sak.

Ifølge **kommunedirektør** er endring av roller en pågående prosess med ansvarliggjøring av kommunalsjefer fra 1.1.2025, med at det har blitt praktisert også fra 2024. Virksomhetsledere og kommunalsjefer er mer involvert nå enn tidligere. De har nå rutine at de skriver månedlige rapporter for hver virksomhet, da har virksomhetslederne bedre kontroll selv. Kommunalsjef for helse, omsorg og inkludering opplever at man får bistand fra økonomikontoret i HALD ved behov, både når det gjelder utfordringer knyttet til budsjett, opplæring, avklaringer eller når det skal rapporteres på eksternt midler. Kommunedirektør opplyser at i 2024 har det vært fokusert på å komme i balanse og redusere kostnader.

Kommunalsjef helse, omsorg og integrering har etablert styringsdialog med virksomhetsledere en gang i måneden, med økonomi som en del av samtalen og andre forhold etter behov. Kommunalsjefen sier at det jobbes med å periodisere kostnader i budsjett og kommunedirektøren har satt på dagsorden at de skal jobbe med prognoser i rapporteringene 2025. Hun opplever dialogen/kommunikasjonen mellom ledernivåene som god og ryddig, selv om det har vært utfordrende å sette strukturen med ny kommunedirektør og ny organisering. Dette kunne vært mer organisert. Innad i virksomheten har hun god kommunikasjon med virksomhetsledere, må kommunisere tydelig og gi tilganger som er nødvendig.

Kommunalsjef oppvekst og kultur forteller at strategisk ledelse hadde felles arbeidsøkt i 1-2 dager med budsjettarbeidet. I tillegg var det satt av ½ - 1 dag med virksomhetslederne og strategisk ledelse. Virksomhetslederne (hver for seg) og kommunalsjef helse, omsorg og integrering hadde også en del arbeid sammen. Virksomhetsleder teknikk og eiendom hadde en rolle i forhold til investeringer, kommunalsjefene (inkludert personalsjef mens kommunen hadde det) for øvrig har ikke vært delaktig i arbeidet med budsjett, rapportering, årsmeldinger og lignende.

4.3.5 Leveranseavtale økonomi med HALD

Samarbeidet med økonomiavdelingen har bedret seg i 2024, opplyser kommunedirektør. Når det gjelder budsjettprosessen i 2024 deltok økonomiavdelingen (ifølge budsjetttrundskrivet) med orientering til kommunestyret 15.06.2024.

Økonomiavdelingen kan videre bidra etter behov på flere områder, jf. leveranseavtalen i HALD-kommunene. Leirfjord er vertskommune for barnevern, og barnevern har et krevende budsjett. Kommunalsjef helse, omsorg og inkludering sier hun får bistand fra økonomiavdelingen hvis hun har utfordringer med budsjettet. Hun kan også få møte med økonomikontoret og få opplæring eller avklaring. Når hun skal rapportere på eksterne midler får hun den informasjonen hun trenger til dette og hvis hun lurer på noe, får hun svar fra sin økonomimedarbeider i Alstahaug.

4.4 Framsikt

4.4.1 Bruk av styringsverktøyet Framsikt

Kommunen tok i bruk Framsikt høsten 2023 i budsjettprosessen for 2024. Framsikt er et budsjett- og rapporteringsverktøy som tilbys av Visma, som også er leverandør av kommunens økonomisystem. 2024 er det første budsjettåret i Framsikt. Det er kommunedirektør og formannskapssekretær som er superbrukere i Framsikt.

Det har vært ekstern opplæring sammen med HALD-kommunene med hensyn til rapportering, og de har fått noe opplæring på strategiske ledermøter, eller gjennom erfaringer i bruk av systemet. Revisor har fått opplyst at det er gjennomført politikeropplæring i bruk av systemet. Det arbeides også kontinuerlig med felles maler og språk i rapporteringene. Kommunedirektør opplever at Framsikt fungerer bedre og bedre. Kommunalsjefene har fulgt opp godt og rapportert til kommunedirektør på områdene, men de forteller at det fortsatt er utfordrende å forstå alt i Framsikt.

4.4.2 Budsjett i Framsikt

Når budsjettforslaget er ferdig, åpnes politikermoduleen hvor politikerne kan ta bort og legge til tiltak og få budsjettet i balanse. Samtidig kan de komme med spørsmål gjennom modulen til kommunedirektør i forkant om virkninger av eventuelle endringsforslag. Alle spørsmål og svar i Framsikt blir lagt ut offentlig slik at alle partier kan se dette. Kommunedirektør mener at det bør være slik åpenhet. Kommunedirektør erfarer at denne muligheten har blitt lite utnyttet. For eksempel, det var tre-fire spørsmål som ble stilt og besvart gjennom modulen av kommunedirektør, mens andre tiltak/endringsforslag ble framlagt i møtet. Kommunalsjef helse, omsorg og inkludering ønsker også at politikerne bruker politikermoduleen mer aktivt, og stiller spørsmål til administrasjonen.

Budsjettreguleringer i Framsikt

Det er utarbeidet en prosedyre for administrative budsjettendringer i Framsikt. Formålet med reguleringen er opplyst innledningsvis og er å:

- Sikre effektiv og kontrollert bruk av organisasjonens midler
- Fremme ansvarlighet og dokumentasjon i økonomistyringen
- Gi mulighet til å omfordele ressurser til prioriterte områder, opprettholde økonomisk stabilitet og justere ressursbruken i tråd med strategiske mål
- Bidra til bedre risikohåndtering, mer presise budsjettprognoser og styrket økonomisk transparens og kontroll.

Ansvarer er videre fordelt slik:

- Virksomhetsleder foretar reguleringen
- Kommunalsjef kontrollerer og godkjenner og gir beskjed til økonomiavdelingen
- Økonomiavdelingen overfører budsjettfilen fra Framsikt til økonomisystemet

Videre er metoden for hvordan man skal praktisk gjennomføre reguleringene i Framsikt beskrevet i rutinen.

4.4.3 Budsjettoppfølgning i Framsikt

Det er ikke skriftliggjort rutiner for budsjettoppfølgning i Framsikt. Administrative rutiner for budsjettoppfølgning i Framsikt er etablerte, og er delvis beskrevet. Det gjenstår fortsatt en del skriftliggjøring av rutiner for hvordan man skal bruke Framsikt til rapportering. Prosessen i Framsikt var fortsatt under utvikling 2024. I budsjettarbeidet for 2025 har kommunedirektør fått mer opplæring av kontaktpersonen fra Framsikt.

Kommunalsjef for helse, omsorg og inkludering forteller at det for 2024 ikke var periodisering av budsjettet i Framsikt, så det ble gjort en del ekstra arbeid i bevisstgjøring av virksomhetslederne, og det å lære de å periodisere budsjettet, for at de skulle vite når kostnadene kom. Kommunalsjefen forteller at prosessen er i gang med å utarbeide skriftlige rutinebeskrivelser for budsjettarbeidet for sin sektor.

Kommunedirektøren opplyser at kompetansen i organisasjonen må løftes. Bruken av systemet og hva som skal inn av informasjon tas opp i møter. I starten av januar 2025 gjennomføres det opplæring på årsberetning.

4.4.4 Opplæring i bruk av Framsikt

Kommunalsjefer har fått opplæring i Framsikt, men ikke alle virksomhetslederne har fått nok opplæring. Kommunalsjefen opplyser også at noen av virksomhetsledere etterlyser kompetanse og opplæring i å forstå Framsikt. Det har vært noe ekstern opplæring sammen med HALD-kommunene med hensyn til rapportering og noe opplæring på strategiske ledermøter.

Etter valget i 2023 ble det gjennomført politikeropplæring av KS (kommunesektorens sentralforbund). I opplæringen var det fokus på ROBEK⁷, habilitet og rolleforståelse. Politikere har ikke fått noe spesiell opplæring om saksframlegg, saksbehandling og heller ikke opplæring i kommunedirektørens undersøkelsesplikt.

Ifølge budsjettrundskrivets punkt 6 skal politikere få opplæring i Framsikt samtidig som budsjettkonferanse 2 gjennomføres. Kommunedirektør har fortalt at opplæringen er gjennomført, og at det er kommunedirektør og økonomiavdelingen i Alstahaug som har utført opplæringen. Det opplyses at det ikke har vært en god struktur på opplæringen i starten, da systemet var nytt både for administrasjonen og politikerne. Det har vært arbeidet mye med at

⁷ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner i Norge som er i økonomisk ubalanse, eller som ikke har vedtatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap i henhold til fastsatte frister.

rapporteringen skal følge fastsatte maler, og at det har blitt bedre for hver rapportering i Framsikt.

5 SAMMENFATTENDE VURDERING, KONKLUSJON OG FORSLAG TIL FORBEDRING

5.1 Oppsummering regnskapsanalyse 2023

Analysen av regnskapet er gjennomført uten revisjonskriterier. Analysen er utarbeidet med bruk av nøkkeltall og analyse av regnskapstall. I den grad det er praktisk, vurderes norm å være kriterier for hvor kommunens nøkkeltall bør ligge. I nøkkeltallanalysen er det foretatt vurderinger mot kommunens egne vedtatte måltall og anbefalte måltall ellers. I nøkkeltallanalysen er det gjentakende at kommunen ligger dårligere an enn egne måltall og anbefalte måltall.

Kommunedirektør har i årsberetningen for 2023 kommentert hva som er årsaken til merforbruket. Dette vurderes å være godt i samsvar med funn i analysen. Videre er det sett på avvik på detaljnivå som lønn og kjøp av varer og tjenester. Funn samsvarer godt med forklaringer på merforbruket i årsberetningen.

Revisor har også sett på utviklingen de siste fem årene. Analysen viser at det gradvis har vært en negativ utvikling de siste årene. Dette akkumulerte i 2023 ved at driftsutgiftene ikke var i samsvar med inntektene. Dette medførte igjen et stort netto negativt driftsresultat og dermed behov for bruk av fri egenkapital til inndekning.

I kapittel 2.1.5 visualiseres kommunens økonomiske handlingsrom gjennom figuren 1 KØB – modellen. Her kommer det tydelig fram hvor liten bærekraftig økonomisk handlingsfrihet Leirfjord kommune har per 31.12.2023. Kommunens handlingsfrihet er også omtalt av kommunedirektøren i budsjett- og økonomiplan 2024 – 2027. Dette gir politikerne et rimelig godt innsyn i de fakta som er nødvendig å forholde seg til framover.

Oppsummering:

At regnskapsåret 2023 endte med et stort merforbruk, er nok et resultat av flere forhold som har akkumulert i 2023. Forhold som kan trekkes fram er urealistisk budsjett, mangel på delegering av ansvar og opplæring av enhetsledere og kommunalsjefer, skifte av personer i nøkkelroller, fravær av økonomisk spesialkompetanse i kommunen og at samarbeidet med økonomiavdelingen i Alstahaug ikke har fungert godt nok. Når det er sagt må også nevnes

at kostnadsnivået i 2023 var for høyt, det kom en stor faktura fra KLP på slutten av året (som ikke var budsjettet med), samt at det var budsjettet med forventede inntekter som uteble.

Analysen av nøkkeltall gir en pekepinn på at Leirfjord ikke vil nå sine egne vedtatte nøkkeltall, noe som også er omtalt i budsjett- og økonomiplan for 2024 – 2027. Fortsetter disponeringen ut over kommunens handlingsrom, vil det til slutt bli nødvendig å ta ned utgiftene på tjenesteområdene.

5.2 Vurdering og konklusjon budsjettoppfølging 2023

Det ble utarbeidet revisjonskriterier for problemstillingen. Revisor vurderer at budsjettoppfølgingen gjennom 2023 bærer preg av flere forhold som har sviktet og påvirket hvordan budsjettoppfølgingen ble. Rutinen for rapportering til politikerne synes i utgangspunktet å være fulgt slik den var forutsatt i økonomireglementet.

Forholdene som etter revisors vurdering har medvirket til mangelfull budsjettoppfølgingen for 2023 er:

Svikt i intern rapportering:

- Skifte av kommunedirektør i 2023, der ny kommunedirektør har vært nødt til å bruke tid til å sette inn i de økonomiske forutsetningene, reglement og rutiner.
- Kommunen ikke har egen økonomisk kompetanse utenom vertskommunesamarbeidet
- Kommunalsjefer var uten budsjettansvar i 2023
- Økonomiutvalget manglet planlegging. Det samme gjaldt innenfor helse. Manglende løpende oppfølging og styring over tid, og kanskje år.
- Det manglet rutiner for ansvarliggjøring av virksomledernes forhold til budsjetter.
- Kommunedirektør varslet tidlig på høsten at det lå an til et stort merforbruk, men ble ikke tatt på alvor.

Ikke realistisk budsjett for 2023

- Budsjettet for 2023 ikke var reelt, det ble ikke gjort noen analyser mot regnskapsstatus i 2022.
- Kostnadene økte mer enn budsjettet utover i 2023 og inntektene uteble, og det var få muligheter til økte bevilgninger. Det er etter revisors oppfatning en utfordring å skulle ta ned driften når opprinnelig budsjett 2023 ikke var i samsvar med endringer i inntektene fra 2022 til 2023.
- Ved behandlingen av opprinnelig budsjett, ble kommunedirektørens innstilling tilsidesatt av politikere under votering. Det ble så vedtatt et endringsforslag med konsekvenser for virksomhetene, innenfor rammene for både drift og endring av

prosjekter investeringsregnskapet. Det forelå ingen skriftlig begrunnelse eller en konsekvensanalyse av foreslåtte endringer i forkant.

- I samme møte ble det i sak 77 vedtatt opprettelse av flere stillinger uten at kostnader ble vurdert, saksframlegget var uten kostnadsoverslag. Vedtaket var ikke hensyntatt i budsjettbehandlingen for 2023.
- Det legges fram forslag gjennom året med bevilgninger som vedtas uten at det har blitt vurdert økonomiske konsekvenser for kommunens øvrige drift.
- Ved omdisponering av investeringsprosjektene i 2023, både ved behandling av opprinnelig budsjett og gjennom året, var det ikke saklige vurderinger av konsekvenser/behovsanalyse av endringene.

Utfordringer med samarbeidet med felles økonomikontor i Alstahaug

- Samarbeidet med felles regnskap og økonomikontor fungerte ikke optimalt,
- Det var ulik oppfattelse av hva som inngikk i leveranseavtalen.
- Det var ingen fast struktur på møtene i samarbeidsforumet
- I leveranseavtalen er det etter det revisor leser oppgitt ansvarsfordeling, og til dels omfanget av involvering, men det er mye «kan» i avtalens innhold.

Konklusjon

Revisor konkluderer med at det at kommunen ikke hadde et realistisk opprinnelig budsjett for 2023, samt at budsjettoppfølgingen gjennom året ikke var god nok. Dette er nok vesentlige faktorer til at det gikk så galt. At det vedtas bevilgninger gjennom året uten vurdering av økonomiske konsekvenser, er også med og bidrar til redusert handlingsrom til andre nødvendige tiltak.

Uklarheter mellom kommunedirektør og økonomiavdelingen i 2023 kan ha bidratt til utilstrekkelig budsjettoppfølging, særlig med hensyn til avklaring av roller og ansvarsfordeling når det gjaldt grad av deltagelse i budsjettoppfølging.

Revisor mener også at det å ikke ha egen ansatt økonomirådgiver/controller som kan bistå kommunedirektør, kommunalsjefer og politikere i budsjettstyring sannsynligvis kan ha bidratt til at kommunen selv ikke har hatt en overordnet kontroll på forventede inntekter og utgifter.

5.3 Oppsummering av budsjettprosessen i 2024

Kapittelet er en beskrivende del av rutiner og systemer tatt i bruk i budsjettprosessen i 2024. I tillegg har revisor tatt med opplysninger fra intervju og undersøkelsen som angår budsjettprosessen for 2024, og for prosessene framover.

Det er foretatt forbedringer i både rutiner og systemer brukt i arbeidet med budsjett 2024 og for rapporteringene 2024. Det er positivt at kommunalsjefene har fått delegert budsjettansvar i 2024, og at det er etablert rutiner for budsjettoppfølging. Virksomhetsledere har fått opplæring i budsjettansvar og økonomirapportering.

I og med at Leirfjord ikke har egen økonomirådgiver/ Controller legges økonomiske utredninger og analyser i budsjettprosessen i hovedsak til kommunedirektør og kommunalsjefer, som nok har annen fagkompetanse enn økonomistyring.

Etter det revisor kan se, har kommunen økonomireglement som angir styringsinformasjon om budsjettprosessen, tidshjul og administrativ rapportering til kommunedirektør. Det er også implementert noen rutiner i Framsikt, men mulighetene i Framsikt er mange, og systemet er nok fortsatt under utvikling når det gjelder rutiner for budsjettoppfølging, både internt, og utforming.

Rapporten fra Telemarkforskning gir 10 anbefalinger for å sikre gode budsjettprosesser og politisk styring og eierskap til prosessene i en kommune. Budsjetttrundskrivet for 2024 angir politisk involvering i Leirfjord kommune, som i stor grad oppfyller anbefalingene. Det er nok heller innholdet og forståelsen av regnskap, bevilgninger og økonomiske handlingsrom som kan bli bedre.

Når det gjelder politikeres involvering i budsjettprosessen, er det opplysninger som tyder på det er behov for mer opplæring, både for hvilke krav som stilles til utredning av saker før politisk behandling og i bruk av Framsikt, herunder mulighetene som ligger i politikermoduleen. Politikerne har ingen opplæring i utredning av alternative løsninger, nye bevilgninger og mulige konsekvenser for andre områder i kommunen. Når det er sagt, så er det viktig å trekke fram at politikerne nå har fått et rimelig godt arbeidsverktøy i politikermoduleen i Framsikt til å lage endringsforslag, og stille spørsmål til administrasjonen. Arbeidsverktøyet tilfredsstiller i stor grad den 10. anbefalingen fra Telemarkforskning som er:

- ✓ *Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag*

5.4 Forslag til forbedring

Revisor har med bakgrunn i undersøkelsen utarbeidet anbefalinger som kan bidra til forbedring. Revisor foreslår følgende forbedringspunkter der kommunedirektøren:

- bør vurdere å få på plass økt kompetanse på økonomi i administrasjonen
- bør involvere felles økonomikontor jamfør mulighetene i inngått leveranseavtale
- bør i større grad tydeliggjøre utfordringer, forslag til løsninger og konsekvenser av mulige utfall i regnskapsrapporteringen og andre saker av økonomisk betydning i saksutredninger
- bør legge bedre til rette for en mer strukturert opplæring av politikere på områdene:
 - innhold i kommuneloven,
 - grunnopplæring i budsjettarbeid generelt
 - delegering av ansvar og rolleforståelse
 - saksbehandling i folkevalgte organer, herunder betydning av innhold i en saksvurdering,
 - økt bruk av mulighetene som ligger i politikermoduleen i Framsikt
- bør arbeide med å skape en felles forståelse blant politikere og ansatte for kommunens behov for tiltak framover for å få en balansert økonomistyring.

KILDER

- Kommunelovens §14
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.
- Leirfjord kommunes økonomireglement, vedtatt 22.02.2024
- Leirfjord kommunes økonomireglement, 2021
- Leirfjord kommunes reglement for budsjettoppfølging
- Tertialrapport 1 og 2 og regnskapsrapportering 1 og 2 i 2023
- Årsregnskap og årsberetning 2023
- Årsregnskaper 2022, 2021 og 2020
- Møteprotokoller 2022-2023
- Budsjettvedtak for 2023
- Budsjett- og økonomiplan 2024-2027
- Avtale om interkommunalt samarbeid innen økonomi- og skatteinnkreving mellom Alstahaug- og Leirfjord kommune
- Avtale om leveranse av økonomitjenester mellom Leirfjord kommune og Alstahaug kommune, datert 19.01.2022

VEDLEGG 1 - UTTALELSE

Foreløpig rapport ble sendt til uttalelse 11. mars 2025. Kommunedirektøren har avgitt uttalelse 18.3.2025.

I avgitt uttalelse er det kommentert følgende:

Har ikke så mange kommentarer, tror dere treffer godt med det meste her. Har også hatt en gjennomgang med kommunalsjef Oppvekst om noen av hennes beskrivelser og selv om vi er litt uenige i muligheten for å hensynta merforbruket i 2023 under budsjettarbeidet i 2024 oppfatter jeg at vi er enige om at arbeidet med å justere budsjettet i 2024 (junimøtet) var godt og grundig ut fra de faktorene vi kjente til.

Videre fremkommer det at jeg sier/mener at de vedtok bruk av penger til bredbånd i 2025, det stemmer ikke i vedtaket til 2025 budsjett er hovedproblemet at de kutter i utgifter til ressurskrevende brukere og øker refusjonen noe som ikke er mulig. Kuttene er også såpass store at det ikke er mulig å gjennomføre. Tidligere har de riktignok vedtatt flere kostnader til bredbånd og andre prosjekter som dere også skriver om ift biogass, som ikke er tatt inn i budsjettprosess verken før eller etter vedtak. Her må også administrasjonen ta litt kritikk tenker jeg for det ligger jo i vedtaksoppfølgingsansvaret. Men jeg tror det er særdeles viktig at det ikke står at de har vedtatt penger til bredbånd, de har foreslått og behandlet det i 2022,23 og 24 uten å vedta det.

Når det gjelder siste setning som omtaler bredbånd, er rapporten redigert i samråd med hva kommunedirektøren uttaler.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no